

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Législation et Jurisprudence

DU

CUMUL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 28 Octobre 1908, à 1 heure 1/2

PAR

Paul-André BODIN

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur
Suffragants { MM. JACQUELIN, professeur
WAHL, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

—
1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Législation et Jurisprudence

DU

CUMUL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 28 Octobre 1908, à 1 heure 1/2

PAR

Paul-André BODIN



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { *MM. JACQUELIN, professeur*
WAHL, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	9
BIBLIOGRAPHIE.....	29

PREMIÈRE PARTIE

Cumul de plusieurs Traitements

CHAPITRE I. — Règles générales.....	31
CHAPITRE II. — Interdiction du cumul de plusieurs traitements :	
A. — Principe.....	34
B. — Applications particulières :	
1° Agents préfectoraux.....	36
2° Agents diplomatiques.....	38
3° Armées de terre et de mer.....	38
CHAPITRE III. — Réduction des traitements en cas de cumul :	
A. — Règle.....	40
B. — Règle de réduction spéciale à l'indemnité par- lementaire :	
1° Députés.....	43

2 ^o Sénateurs	51
CHAPITRE IV. — Exceptions : cas où le cumul est autorisé :	
A. — Cumul de traitements des hommes de lettres, savants, professeurs et artistes	62
B. — Cumul de traitements militaires :	
1 ^o Maréchaux et amiraux	62
2 ^o Légion d'honneur	72
3 ^o Médaille militaire	73
4 ^o Cas divers	73

DEUXIÈME PARTIE

Cumul de Pensions civiles et de Traitements

CHAPITRE I. — Règles générales	79
CHAPITRE II. — Cas dans lesquels le cumul est interdit :	
A. — Cas dans lesquels le cumul est interdit d'une manière absolue	83
B. — Cas dans lesquels le cumul est autorisé jusqu'à concurrence d'une certaine somme :	
1 ^o Règle établie par la loi du 9 juin 1853 (art. 28)	90
2 ^o Règles établies par des lois spéciales	96
CHAPITRE III. — Cas dans lesquels le cumul est autorisé	100

TROISIÈME PARTIE

Cumul de Pensions militaires et de Traitements

CHAPITRE I. — Cumul d'une pension militaire et d'un traitement militaire :

A. — Règle générale : prohibition..... 121

B. — Exceptions..... 137

CHAPITRE II. — Cumul d'une pension militaire et d'un traitement civil :

A. — Règle générale : autorisation..... 145

B. — Cas dans lesquels le cumul d'une pension militaire et d'un traitement civil est interdit d'une manière absolue :

1° Cas où des services civils ont concouru pour établir le droit à la pension..... 153

2° Supplément de pension alloué par la loi du 18 août 1881 ; interdiction de son cumul avec les produits d'emplois civils ou de débits de tabac :

a) Interdiction pour les officiers et non-officiers.....

b) Emplois civils auxquels s'applique la prohibition.....

c) Exceptions à la prohibition..... 178

C. — Cas dans lesquels le cumul d'une pension militaire et d'un traitement civil est autorisé jusqu'à concurrence d'une certaine somme..... 181

QUATRIÈME PARTIE

Cumul de plusieurs Pensions

CHAPITRE I. — Cumul de pensions civiles.....	195
CHAPITRE II. — Cumul de pensions militaires; cumul de pensions civiles et militaires.....	195

CINQUIÈME PARTIE

Application des Lois sur le Cumul. — Sanctions aux
Infractions. — Compétences parallèles du Ministre
des Finances, du Conseil d'Etat et de la Cour des
Comptes.

CHAPITRE I. — Règles générales.....	213
CHAPITRE II. — Radiation de la pension.....	216
CHAPITRE III. — Répétition des sommes indûment per- çues.....	221
CHAPITRE IV. — Compétences respectives.....	228
TABLE CHRONOLOGIQUE DES LOIS, DÉCRETS, ORDONNAN- CES, ARRÊTÉS.....	315
NOMS CITÉS.....	320
TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES.....	321

LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE

DU

CUMUL

INTRODUCTION

Les dispositions qui régissent le cumul sont épar-
sées dans les volumineux recueils des lois administra-
tives. Nous n'avons pas fait autre chose que de les
prendre çà et là, pour les coordonner. Et, comme
l'application en est délicate, nous les avons à chaque
occasion illustrées d'avis ou d'arrêts du Conseil
d'Etat.

*
* *

Le mot cumul a diverses acceptions : en droit civil,
on entend par là une combinaison illicite de libéra-
lités ; en droit public, on désigne ainsi soit la réu-
nion sur une même tête de différents emplois, char-
ges ou fonctions, soit la perception simultanée de
plusieurs traitements ou pensions. Nous ne le pren-
drons que dans ce dernier sens, où il est à la fois le

plus expressif et le plus usuel. Les questions d'incompatibilités sortent en effet du cadre financier que nous nous sommes tracé, restant étrangers au principe de la séparation des pouvoirs comme à tous les problèmes de l'organisation administrative.

Les conséquences budgétaires des cumuls autorisés sont indiquées ici, c'est-à-dire la mesure dans laquelle peut émarger le serviteur de l'Etat qui remplit divers emplois, qui, jouissant déjà d'une pension de retraite, est investi d'une nouvelle fonction, ou qui réunit en sa personne des droits à plus d'une pension. Cela revient à citer les prohibitions tour à tour édictées en cette matière, les textes législatifs et réglementaires qui l'ont régie toujours plus étroitement.

L'esprit des Parlements successifs a été si constant à cet égard que le terme de cumul, à force d'être aussitôt combattu que prononcé, emporte aujourd'hui l'idée d'illégalité. Le principe qu'un même homme ne doit remplir qu'une fonction, afin d'y consacrer toute son énergie et pour ne point toucher double salaire, si naturel qu'il paraisse, n'a été proclamé qu'à la Révolution. Auparavant, les favoris recevaient effrontément de royales rémunérations ; des officiers jouissaient de bénéfices ecclésiastiques, des abbés obtenaient des emplois militaires. Auprès de la personne royale, les abus étaient le plus retentissants : comme en tout, les grands donnaient l'exem-

ple. Richelieu fut à la fois cardinal, ministre d'Etat, surintendant de la navigation et du commerce, lieutenant-général, amiral de France, gouverneur de la Bretagne, abbé général de Cluny, de Prémontré, de Citeaux et de maints « autres lieux ». De moins dignes chargeaient leur tête d'aussi lourds fardeaux. On y joignait souvent une de ces pensions sur la cassette royale dues à la faveur plus qu'au mérite. Une grande partie des deniers publics passait de la sorte entre les mains de quelques privilégiés.

Croyant mettre fin pour toujours à de tels errements, l'Assemblée législative décréta, en termes formels et généraux, qu'aucun cumul ne serait désormais permis. Le récit des tempéraments qui, l'un après l'autre atténuèrent la sévérité de cette règle, serait presque une histoire des triomphes de l'intrigue. A la faveur des lois nouvelles, plus souvent par l'oubli des prescriptions, le cumul reparut et prit une étendue difficile à croire. L'abus fut poussé fort loin, au premier Empire, sur le chapitre des traitements, la plupart des hauts dignitaires, tout ensemble sénateurs, conseillers d'Etat et directeurs ou membres des administrations publiques, jouissaient d'appointements démesurés.

Tous les régimes s'attachent, dans la fleur de leur nouveauté, à corriger les vices du gouvernement qu'ils remplacent. Les meilleures lois, les plus saines au moins, sont souvent nées de cette première

ardeur. C'est ainsi que la Restauration, dès 1816, mit des bornes au cumul en édictant une réduction progressive sur les différents traitements d'un même fonctionnaire. D'aussi sages dispositions ne pouvaient faire prévoir la rapidité avec laquelle les abus devaient renaître.

Car elles tombèrent en désuétude presque aussitôt, au préjudice des deniers de l'Etat, mais au plus grand profit des gens en place. Il existe là-dessus un petit livre de combat bien persuasif : *l'Almanach des Cumulards ou Dictionnaire historique desdits individus cumulards, avec la note très exacte de leurs divers appointements, traitements, pensions, etc., le tout mis en lumière par un homme qui sait compter*, paru l'an 1821, à la librairie monarchique de N. Pichard. L'« homme qui sait compter » était un écrivain moraliste, journaliste et biographe, Antoine-Jean Cassé de Saint-Prosper. Ce polémiste aurait mérité qu'on ne l'oubliât point si c'est bien lui, comme il l'affirme, qui a enrichi la langue du mot « cumulard ». Dans les deux cents pages de sa brochure fort rare aujourd'hui, figurent les hauts fonctionnaires de l'époque, stigmatisés par le chiffre total de leurs traitements. Voici les plus notables d'entre ces hommes qui « dévorés de l'amour du bien public, remplissaient tous les emplois ».

Le comte Anglès :

Chevalier de la Légion d'honneur....	250 fr.
Ministre d'Etat	20.000
Préfet de police.....	100.000
Total.....	<u>120.250</u> fr.

Le baron de Barante :

Officier de la Légion d'honneur.....	1.000 fr.
Pair de France ; Conseiller d'Etat....	16.000
Ambassadeur en Danemark	100.000
Total.....	<u>117.000</u> fr.

Le marquis Barbé de Marbois :

Grand'croix de la Légion d'honneur.	5.000 fr.
Pair de France (avec traitement)	36.000
Ministre d'Etat.....	20.000
Premier président la Cour des comp- tes.....	40.000
Total.....	<u>101.000</u> fr.

Le comte Chabrol de Volvic :

Chevalier de la Légion d'honneur....	250 fr.
Conseiller d'Etat	16.000
Préfet du département de la Seine....	100.000
Total.....	<u>116.250</u> fr.

Le baron Cuvier :

Chevalier de la Légion d'honneur.....	250 fr.
Membre de la Commission d'instruc- tion publique.....	12.000

Conseiller d'Etat.....	16.000
Membre de l'Institut (Académie française).....	1.500
Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences.....	6.000
Professeur au Collège royal de France	6.000
Professeur au Muséum d'Histoire naturelle.....	6.000
(Non compris un brillant logement)... »	
Total.....	<u>47.750 fr.</u>

Le duc Decazes :

Ministre d'Etat.....	20.000 fr.
Ambassadeur à Londres.....	100.000
Total.....	<u>120.000 fr.</u>

Le comte Dejean :

Grand'croix de la Légion d'honneur..	5.000 fr.
Lieutenant-général	15.000
Pair de France (avec traitement)....	36.000
Directeur général des subsistances...	40.000
Président du Comité des liquidations arriérées au Ministère des Finances.	15.000
Total.....	<u>111.000 fr.</u>

Guizot :

Conseiller d'Etat.....	16.000 fr.
Directeur général de l'Administration communale et départementale.....	25.000
Professeur à la Faculté des Lettres...	6.000
Total.....	<u>47.000 fr.</u>

Le comte Portalis :

Chevalier de la Légion d'honneur.....	250 fr.
Pair de France, conseiller d'Etat.....	16.000
Conseiller à la Cour de cassation.....	15.000
Sous-secrétaire d'Etat au Ministère de la Justice.....	40.000
Total.....	<u>71.250 fr.</u>

Par ces chiffres, dont la divulgation n'eut du reste aucun effet, on voit qu'une même personne exerçait les fonctions les plus diverses et qu'elle en percevait les traitements entiers. La réduction prescrite par la loi de 1816 n'était pas appliquée, le régime propre aux savants n'était pas suivi, les règles d'incompatibilités étaient oubliées, toutes les prohibitions restaient lettres mortes.

Un député s'est rencontré qui proclama de nouveau la nécessité de supprimer le cumul. En 1828, M. de Cormenin demanda que tout fonctionnaire investi de plusieurs emplois, places ou commissions n'ait droit désormais qu'au traitement le plus élevé. Il pensait qu'en conséquence jamais un fonctionnaire ne briguerait un nouvel emploi. Voici de quelle spirituelle et judicieuse manière il défendait sa proposition :

« Nous avons entendu dire, pour justifier le cumul, que la nature s'était plu à créer des êtres privilégiés avec une telle facilité de génie, une telle rapidité de

perception, des aptitudes si variées, une activité si dévorante, et une si grande vigueur de tempérament que la misérable jouissance d'une seule place ne pouvait absolument leur suffire. Pour nous, sans aller si loin, nous nous imaginions que le cumul n'était qu'une institution renouvelée de Bonaparte qui, taillant la besogne des autres sur son propre patron, faisait faire aux gens, à la fois, toutes sortes de métiers. Nous avons cru et nous croyons encore qu'il faut que chacun fasse le sien, et ne fasse que le sien : les choses de l'Etat comme celles de la société en vont toujours mieux. Nous ne savons pas en effet que dans les départements un fonctionnaire soit à la fois préfet et juge, receveur général et inspecteur des domaines, ingénieur des ponts et chaussées et directeur des postes. Chaque capacité spéciale y remplit un emploi spécial. Ce n'est qu'à Paris, ville privilégiée par la supériorité des esprits et surtout par l'excellence des traitements, qu'on rencontre de ces capacités universelles qui s'assouplissent sans fatigue aux exercices les plus laborieux et qui reçoivent sans épuisement les appointements les plus divers.

« Que, dans les États naissants de l'Amérique, un homme fût militaire, juge, administrateur, cela s'explique : la population manquait. Que dans la Russie, encore barbare, un ministre ait pu cumuler les portefeuilles de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur,

faute de ministre, cela se conçoit. Mais dans notre France, toute brillante de talents, toute travaillée d'ambitions solliciteuses, on ne dira pas assurément que les portefeuilles et les emplois tombent à terre, sans que personne daigne se baisser pour les ramasser. Mais quoi, s'écriera-t-on, vous voulez donc priver l'administration du secours des capacités extraordinaires ! Quel deuil cette perte irréparable va causer à la société ! Eh, Messieurs, il ne s'agit pas ici de rechercher jusqu'à quel point la perte ou l'éloignement d'un grand capitaine, d'un premier ministre, peut suspendre ou précipiter les destinées d'un empire. Restons dans la question. Les gens à cumul n'ont entre leurs mains, fort heureusement, ni ces hautes destinées, ni ces puissantes influences. Les sociétés modernes, grâce aux progrès de la civilisation et à la diffusion générale des lumières se trouvent arrangées de la sorte qu'elles regorgent d'hommes de sens et d'instruction, tous également propres à remplir des places ordinaires. Et, en effet, tous les hommes dont la même éducation a cultivé les facultés ne se surpassent pas beaucoup entre eux par la grandeur de leurs forces intellectuelles, et il est vrai de dire que, sauf un bien petit nombre d'exceptions, nous avons tous, vanité à part, à peu près autant d'esprit les uns que les autres... »

En 1829, M. de Cormenin renouvela sa proposition. Appuyant d'exemples ses assertions, il déclara

que le mal avait gagné tous les ministères. A son sens le cumul devait être radicalement aboli, la réduction réglementaire ne réfrénant pas les abus. Il établissait ainsi le décompte des traitements du duc de Bellune :

Comme ministre.....	150.000 fr.	(entier)
Comme maréchal.....	20.000	(moitié)
Comme major-général.....	10.000	(quart)
Comme gouverneur.....	1.250	(huitième)
Soit un total de.....	<u>181.250</u>	fr.

que diverses allocations portaient à 200.000 francs. « Nous avons vu, disait-il encore, un ministre de la Guerre (le marquis de Clermont-Tonnerre) ne pas dédaigner de joindre à son traitement ministériel de 150.000 francs la moitié d'un autre traitement de lieutenant-général en activité et, qui le croirait ? 2.160 francs pour indemnité de fourrages. »

En dépit de ces efforts, le cumul continua. Une troisième tentative, faite par le même député au lendemain de la révolution de Juillet n'eut pas plus d'effet que les précédentes. Ce n'est qu'en 1848 que l'on s'attaqua résolument aux abus de cet ordre. Une pétition présentée à l'Assemblée nationale contenait une curieuse liste de 57 personnes qui occupaient 212 places pour lesquelles elles recevaient 881.200 francs de traitements ; un individu, un médecin, avait douze places à lui seul. Il fut alors

décrété que l'on ne pourrait, sinon dans quelques cas exceptionnels, percevoir plus de 12.000 francs d'émoluments.

Mais avec l'Empire reparurent les fonctionnaires opulents. Le cumul n'eut plus de bornes. Voici, d'après le *Dictionnaire Larousse*, les allocations magnifiques que recevaient en 1869 les premiers personnalités du moment :

M. Troplong :

Sénateur.....	30.000 fr.
Président du Sénat (outre le logement).	130.000
Premier président de la Cour de cassation.....	35.000
Membre de l'Institut.....	1.500
Total.....	<u>196.500</u> fr.

M. Niel :

Sénateur.....	30.000 fr.
Maréchal	30.000
Grand'croix de la Légion d'honneur..	3.000
Ministre de la Guerre (logement)....	130.000
Total.....	<u>193.000</u> fr.

M. de Mac-Mahon, duc de Magenta :

Sénateur	30.000 fr.
Maréchal.....	30.000
Grand'croix.....	3.000
Gouverneur de l'Algérie (logement)..	125.000
Total.....	<u>188.000</u> fr.

MM. Certain Canrobert, Bazaine, etc. :

Sénateur.....	30.000 fr.
Maréchal.....	30.000
Grand'croix.....	3.000
Commandant de corps d'armée.....	100.000
Total.....	163.000 fr.

M. Vaillant :

Sénateur.....	30.000 fr.
Maréchal.....	30.000
Grand'croix.....	3.000
Ministre de la maison de l'empereur (logement).....	100.000
Grand maréchal du palais.....	60.000
Membre du bureau des longitudes...	5.000
Total.....	228.000 fr.

Mgr Darboy :

Sénateur.....	30.000 fr.
Archevêque de Paris (logement).....	50.000
Indemnités pour visites diocésaines...	1.000
Grand aumônier de l'empereur.....	100.000
Total.....	181.000 fr.

M. de Royer (1) :

Sénateur.....	30.000 fr.
Premier président de la Cour des Comptes.....	35.000
Total.....	65.000 fr.

1. En vertu des lois du 30 novembre 1875, art. 8, et du

Le comte de Casabianca (1) :

Sénateur.....	30.000 fr.
Procureur général près la Cour des	
Comptes.....	35.000
Total.....	<u>65.000 fr.</u>

M. Edgar Ney, prince de la Moskowa :

Sénateur.....	30.000 fr.
Général de division	15.000
Aide de camp de l'empereur.....	12.000
Commandeur de la Légion d'honneur.	1.000
Grand veneur	60.000
Total.....	<u>118.000 fr.</u>

Nous abrégeons la liste, qui est fort longue. Chacun des ministres, chacun des nombreux dignitaires percevait, à différents titres, plus de 100.000 francs : la Cour était brillante, qu'importait que les finances fussent obérées !

Ce coûteux éclat et cette prodigalité folle disparurent avec l'Empire. Le premier soin de la République fut de remettre en vigueur les sages règles des incompatibilités et de la réduction progressive si fâcheusement oubliées. La lèpre du cumul était enfin guérie. Le gouvernement a pu dire en 1883 que « le

26 décembre 1887, ce cumul est encore possible. Conf. Victor Marcé, *Traité de la Comptabilité publique*, n° 6764.

1. Même remarque V. *Ibid.*

cumul a disparu en réalité de nos mœurs politiques et administratives » (1). Et l'œuvre a été parfaite du jour où les sénateurs ont à leur tour subi la réduction qui frappe les fonctionnaires députés (2).

*
* *

La législation actuelle n'a pas manqué de détracteurs. Il s'est trouvé d'obstinés partisans du cumul des fonctions, voire du cumul des traitements ; on a combattu maintes fois les lois qui les proscrivent ou les limitent ; et voici, à peu près, les considérations que l'on a fait valoir :

Chaque fonction n'exige pas que le titulaire y applique tout son temps et toutes ses facultés. Or il est avantageux que les emplois publics soient remplis par des hommes éminents. Il faut donc permettre à ceux-là d'en occuper plusieurs : leur activité y suffira. S'ils n'y sont point autorisés, de tels hommes quitteront le service de l'Etat, où ils ne trouvent pas une rémunération digne de leurs talents. D'autre part, l'espérance d'atteindre un jour les emplois supérieurs, la certitude de voir leur condition s'améliorer avec le temps, tout ce qu'en un mot les fonctionnaires nomment l'avenir se trouve singulièrement réduit par l'absence de cumul. Les échelons admi-

1. *Journal officiel*. Doc. parl., 1883 (Bibl. nat. Lc² 3190).

2. Loi du 31 mars 1903.

nistratifs sont lents à parcourir ; quelques privilégiés seulement en achèvent la course. Avec le cumul, de nombreux agents peuvent acquérir une brillante situation, car, pour l'honneur et pour l'argent, plusieurs emplois équivalent à de hautes charges. Le cumul est donc, par les ambitions qu'il provoque, un excellent instrument d'administration. La facilité de dispenser ainsi plus d'un rôle aux mêmes personnes a d'autres conséquences heureuses. Alors qu'une similitude continue d'occupations tend à supprimer toute initiative dans les cerveaux qu'elle comprime en un cercle restreint de pensées, l'homme qui exerce son activité dans plusieurs services, apporte à chacun d'eux des conseils éclairés, des connaissances variées, une compétence étendue, une intelligence vive et clairvoyante.

Il est facile de réfuter ces assertions. Si le salaire d'un emploi est trop faible pour assurer l'existence de celui qui l'occupe, il faut l'augmenter : qui donne son temps au travail a le droit d'en vivre. Mais que l'on se garde d'accorder un second emploi. Est-il des places qui n'absorbent qu'à moitié leur titulaire ? C'est un abus : il convient de réunir en un seul deux de ces postes et celui qui l'obtiendra pourra jouir d'une aisance honorable. Quant à ces esprits d'une remarquable capacité dont la chose publique doit conserver les services, ils ont beaucoup moins d'heureuse influence si l'on en éparpille le mérite.

Le temps leur faisant défaut, chacune de leurs affaires est négligée à cause des autres. Dans leur fiévreux désir de tout faire, ils n'équivalent qu'aux gens médiocres mais laborieux, si même ils ne se ravalent pas au-dessous d'eux. Et, loin de stimuler un personnel administratif, les cumuls, en restreignant le nombre des places, le portent au découragement.

Reste un argument plus spécieux. On avance qu'il est économique pour les finances de l'Etat de permettre à une seule personne l'exercice simultané de plusieurs fonctions. Par l'effet des réductions légales, il ne sera versé pour le deuxième traitement que la moitié du crédit prévu, que le quart pour le troisième et ainsi de suite. C'est, dit-on, tout gain pour le budget.

La remarque est exacte. L'abus de ce raisonnement vient de ce qu'on juge les trois fonctions nécessaires. Comme elles sont bien souvent des sinécures, deux d'entre elles pourraient disparaître sans grand dommage. Ce serait une manière d'anéantir le cumul sans accroître les dépenses. Ou bien, pour un temps, les titulaires de deux emplois rempliraient gratuitement le second. Ils percevraient tout sur l'un et rien sur l'autre. Expédient transitoire, c'est vrai, car il est irrégulier que dans un même corps les uns soient payés et point les autres ; des inégalités de traitement sont anormales entre agents de même grade. Le salaire a toujours été proportionné au rang, à la

nature et à la difficulté de la fonction. On n'a pas supposé qu'elle pourrait n'être remplie qu'à moitié seulement, qu'au quart, ou même point du tout ; or tout homme est enclin à mesurer ses services à la récompense qu'il en reçoit. Vouloir que chacun remplisse entièrement sa fonction, c'est rester dans l'esprit de l'institution de chaque corps. Mais comme l'abus est beaucoup moins dans l'élévation des traitements que dans la superfluité des emplois, le mieux serait une organisation restreinte des services publics qui provoquerait en définitive une réduction de dépense.

Il s'ensuit que le souci de l'économie est impuissant à défendre le cumul. Bien plus, c'est au nom de la comptabilité même qu'il devrait être proscrit. Que le fonctionnaire appointé à demi ou au quart vienne à être remplacé par un agent à plein traitement, la dépense augmentera sans que les cadres aient varié. Changeant chaque année le chiffre du budget, le cumul amène dans les comptes l'incertitude et la fiction.

Ces seuls motifs suffiraient pour le condamner. Mais beaucoup d'autres encore sont invoqués contre lui, tant il est aisé d'en faire le procès.

Il est cependant impossible d'apprécier par l'apparence générale et de juger pour ainsi dire en un seul arrêt cette matière complexe entre les plus complexes. Les principes généraux y sont parfois d'un

moindre poids que les considérations spéciales, à la faveur desquelles se multiplient les dérogations. Des textes légaux et des arrêts de jurisprudence il résulte que les cumuls affectent cent aspects divers. Le jeu des pensions et des traitements se prête surtout à de multiples combinaisons.

Nous n'avons guère parlé de pensions. Il suffit de dire là-dessus ce que suggère l'examen de chaque loi. Voici, certes, un principe : le cumul d'une pension et d'un traitement d'activité ne doit pas être admis, puisque la pension n'est elle-même qu'un prolongement de salaire ; jouir à la fois d'une pension et de nouveaux appointements revient à réunir deux traitements. De même, en règle générale, nul ne devrait percevoir deux pensions ensemble ; quand une personne est investie de titres à plusieurs retraites, il conviendrait de les réunir pour n'en allouer qu'une seule. Mais les dispositions spéciales des lois s'éloignent trop souvent de ces remarques pour qu'un intérêt puisse leur être accordé.

*
*

Une à une, nous avons étudié toutes les règles et toutes les exceptions. Puis, pour montrer l'effet des prohibitions, nous avons dépeint la Cour des comptes relevant les infractions, le ministre des Finances appliquant les sanctions légales. Nous nous sommes

enfin longuement attaché à la discussion de compétence soulevée entre ces deux autorités par la question de la responsabilité définitive des agents comptables. Les thèses des deux parties, l'opinion du Conseil d'Etat dans ses plus récents arrêts, un essai de discussion juridique sur les décisions ministérielles par lesquelles la Cour craignait que ses arrêts ne devinssent caducs, voilà tous les éléments que nous avons versés au débat.

De la sorte, la législation du cumul, éclairée par la jurisprudence, se trouve exposée et commentée jusque dans ses conséquences.

Cependant, notre étude ne fera pas connaître la réalité des choses. C'est une erreur de croire que le cumul n'existe plus en dehors des cas prévus par la loi. Le relevé des sommes totales que certains fonctionnaires perçoivent aujourd'hui, des cumuls non prohibés dont ils jouissent serait fertile en surprises. Mais ces chiffres sont discrètement soustraits aux yeux des profanes. Les plus minutieuses explorations dans l'*Almanach national* ni dans les documents officiels ne peuvent en amener la découverte. Le cumul est en effet un protégé, changeant, sous les mains qui le saisissent, de nom, de forme et de figure. La langue française semble avoir épuisé pour le servir les artifices de son vocabulaire et les souplesses les plus ingénieuses de la synonymie. Appointements, gratifications, salaires, traitements de disponibilité, d'in-

activité, d'expectative, de réforme, soldes, commissions, indemnités, abonnements, frais de service, de bureaux, de déplacements, de voyages, de tournées, de représentation, loyers, logements en nature, allocations, rétributions, prestations, remises, jetons de présence, traitements conservés, pensions de retraite, demi-soldes, rentes viagères, voilà quelques-uns des noms sous lesquels il se dissimule. A la faveur d'une telle variété d'aspect, bien des abus subsistent encore dans les diverses administrations et récemment on a pu dire d'un académicien qu'il était le plus cumularde des savants et le plus savant des cumularde.

BIBLIOGRAPHIE

BAVELIER. — Traité des pensions civiles et militaires. Paris, Rousseau, 1886.

MARCÉ (Victor). — Traité de la Comptabilité publique. Paris, Dalloz, 1905.

Bulletin des lois.

Bulletins officiels des Ministères.

Conseil d'Etat. — *Recueil des arrêts.*

Cour des comptes. — *Notes de la première présidence.* — *Rapports publics au chef de l'Etat.* — *Recueil de jurisprudence.*

DALLOZ. — Codes annotés.

— Jurisprudence générale.

— Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence.

— Supplément au répertoire.

Moniteur universel.

Journal officiel.

Première Partie

CUMUL DE PLUSIEURS TRAITEMENTS

CHAPITRE PREMIER

Règles générales

Il est interdit de cumuler en entier plusieurs traitements rétribués sur les fonds du Trésor public. Lorsqu'une même personne remplit plusieurs fonctions ou emplois publics, les traitements qu'ils comportent subissent une réduction déterminée par les lois.

Des instructions ministérielles ont contraint les ordonnateurs à faciliter à cet égard la tâche des comptables du Trésor et celle de la Cour des comptes. Ils doivent fournir tous les moyens d'apprécier la position des fonctionnaires en ce qui concerne l'application des lois et règlements sur le cumul. Ces instructions sont contenues dans le règlement de la comptabilité du Ministère de l'Intérieur du 30 novem-

bre 1840 (1), dans le règlement de la comptabilité du Ministère des Finances du 26 décembre 1866 (2) et dans le règlement de la comptabilité du Ministère de la Guerre du 3 avril 1869 (3).

Elles sont précisées dans le titre IV de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 12 octobre 1886 qui est ainsi conçu :

« IV. — Rappel des instructions relatives au cumul des traitements.

« Il résulte des prescriptions édictées par les articles 41 et 42 du règlement sur la comptabilité du Ministère de l'Intérieur, que les ordonnateurs sont dans l'obligation de fournir aux comptables du Trésor et à la Cour des comptes les moyens d'apprécier sous tous les rapports la position des parties prenantes en ce qui concerne l'application des lois et règlements sur le cumul.

« Les états des traitements, décomptes ou autres pièces comptables doivent en conséquence contenir la déclaration que les parties prenantes ne jouissent d'aucune des allocations spécifiées dans les lois et décrets relatifs au cumul.

« M. le premier président de la Cour des comptes a fait connaître par voie de référé à mon collègue, M. le ministre des Finances, que la Cour avait eu l'occasion de remarquer que la

1. Art. 41 et 42.

2. Art. 46 et s.

3. Art. 42 et s.

mention de déclaration relative au cumul n'était pas toujours imprimée sur les formules d'extraits d'ordonnances et de mandats, ou bien qu'elle n'était pas signée par les parties.

« Je vous prie, monsieur le Préfet, de vouloir bien surveiller l'exécution des dispositions réglementaires dont l'omission est signalée par la Cour (1).

Chaque ministre veille à ce que les mesures générales édictées pour prévenir les infractions aux règles de non-cumul soient observées dans son département. Voici, par exemple, les termes d'une circulaire du ministre des Travaux Publics, en date du 7 février 1885 :

« Les préfets sont invités à veiller à la stricte exécution des prescriptions rappelées par l'article 116 du Règlement du Ministère des Finances, aux termes duquel tout fonctionnaire ou employé jouissant de plusieurs traitements, à la charge de différents services, est tenu d'en faire la déclaration aux ordonnateurs respectifs (2). »

1. *Bull. off. Min. Int.*, 1886, p. 251.

2. *Bull. off. Min. Trav. Pub.*, 1885.

CHAPITRE II

Interdiction du Cumul de plusieurs Traitements

A. — *Principe*

Depuis 1789 le cumul des traitements a fait l'objet de dispositions successives ; les prohibitions qui l'ont frappé furent tour à tour adoucies et aggravées.

L'Assemblée législative décida d'abord que les fonctionnaires qui recevaient deux traitements devraient opter désormais entre eux. La Convention, par un décret du 7 floréal an II (1), rapporta cette décision et déclara que l'on ne pourrait recevoir d'autre traitement que celui qui serait attaché à la fonction même qu'on exercerait. La législation du premier Empire ne traça pas de limites au cumul : il en résulta de scandaleux abus.

Le Gouvernement de la Restauration, par une saine réaction, posa de nouveau des règles prohibitives du cumul. L'ordonnance du 1^{er} janvier 1816, tout

1. *Moniteur* du 8 floréal an II (27 avril 1794).

d'abord, interdit aux membres du Conseil d'Etat en service ordinaire de jouir en entier du traitement auquel ils avaient droit en cette qualité et d'un autre traitement payé par le Trésor. En cas de cumul, le traitement de conseiller d'Etat devait dorénavant être réduit de moitié, sans que les deux traitements réunis pussent être inférieurs à ce premier traitement complet. Mais cette disposition ne visait que quelques fonctionnaires.

Le principe général sur le cumul des traitements a été posé par l'article 78 de la loi de finances du 28 avril 1816 (1), qui dispose :

« Nul ne peut cumuler en entier les traitements de plusieurs emplois, dans quelque partie que ce soit ;

« En cas de cumul de deux traitements, le moindre doit être réduit à moitié ;

« En cas de cumul de trois traitements, le troisième doit, en outre, être réduit au quart,

« Et ainsi en suivant cette proportion.

« Il n'est toutefois dérogé à aucune disposition des lois sur l'incompatibilité de certaines fonctions.

« La réduction portée par le présent article n'aura pas lieu pour les traitements cumulés qui seront au-dessous de 3.000 francs.

1. *Bull. des lois*, n° 623.

Ces dispositions prohibitives, comme les suivantes, ont été prises pour frapper les fonctionnaires qui réunissaient sur leur tête plusieurs traitements lucratifs. Toutes les règles de non-cumul, prohibitions, réductions ou incompatibilités, ont eu pour but la disparition de ces budgétivores. Les abus ont aujourd'hui disparu et les derniers cumulards sans doute ont été chassés du budget par la loi de 1903, en vertu de laquelle le Sénat subit les mêmes réductions que la Chambre

Mais il ne faut pas oublier que les prohibitions n'ont été édictées que dans l'intérêt du Trésor public. Il en résulte qu'elles ne s'appliquent pas aux traitements qui ne sont pas payés sur ses fonds, et tels que les traitements départementaux et communaux ou ceux payés sur les fonds particuliers d'une colonie. Un fonctionnaire peut donc, sans subir les réductions légales, recevoir un traitement du Trésor et toucher de plus des appointements versés par une caisse départementale, communale ou coloniale.

B. — *Applications particulières*

1^o *Agents préfectoraux.* — Les prohibitions relatives au cumul s'appliquent au traitement de non-

activité des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture. Cette conséquence naturelle des dispositions législatives citées plus haut est expressément rappelée dans le décret du 15 avril 1877, relatif à l'avancement et aux traitements de non-activité des préfets, sous-préfets et conseillers de préfecture :

« Art. 5. — Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture qui, au moment où ils cesseront d'être en activité, ne réuniront pas les conditions voulues pour obtenir une pension de retraite, pourront recevoir un traitement de non-activité, pourvu qu'ils comptent au moins six ans de service rétribués par l'Etat...

« Le traitement de non-activité ne pourra se cumuler avec un traitement quelconque payé par le Trésor public, ni avec une pension payée sur les fonds du Trésor.

« Cette prohibition n'est point applicable aux pensions militaires (1). »

La même disposition est contenue dans l'article 42 de la loi du 25 février 1901, relatif aux traitements de disponibilité des mêmes agents. Cet article est conçu dans les termes suivants :

« Les préfets et sous-préfets peuvent recevoir un traitement de disponibilité pendant une durée qui ne peut excéder six

1. *Journal officiel*, 12 mai 1877.

années ni la moitié de la durée de leurs services civils rendus à l'Etat ; ce traitement de disponibilité ne peut dépasser 6.000 francs par an ni la moitié du traitement moyen de la dernière année.

« Le traitement de disponibilité ne pourra se cumuler ni avec un traitement ni avec une pension payés sur les fonds du Trésor (1) . »

2^o *Agents diplomatiques.* — Le cumul du traitement d'inactivité des agents diplomatiques et consulaires avec un traitement quelconque est interdit en vertu des dispositions de l'ordonnance du 22 mai 1843 :

« Art. 6. — Le traitement d'inactivité ne pourra se cumuler ni avec un traitement quelconque payé par le Trésor public, ni avec une pension payée sur les fonds du Trésor ou sur les fonds de retenue, si ce n'est avec une pension de retraite pour services militaires. »

3^o *Armées de terre et de mer.* — Aucune solde d'activité, de disponibilité ou de non-activité des militaires de l'armée de terre ne peut être cumulée avec un traitement quelconque. Cette règle a été formulée par l'article 28 de l'ordonnance du 25 décembre 1837 et de nouveau par l'article 13 du décret

1. *Journal officiel*, 26 février 1901, p. 1313 ; *Bull. des lois*, 1^{er} sem. 1901, p. 2013.

du 29 mai 1890, portant règlement sur la solde et les revues (1). Ces textes aggravent le principe général en prohibant le cumul avec toute sorte de traitements, à la charge de l'Etat, des départements ou des communes.

Par contre ils établissent une exception unique en faveur des traitements alloués aux membres de la Légion d'honneur : ces allocations annuelles sont cumulées avec la solde.

Les mêmes règles sont établies pour l'armée de mer par l'article 17 du décret du 19 octobre 1851 ; aucune solde d'activité ou de non-activité des officiers, aspirants, employés et divers agents de la marine ne peut être cumulée avec un traitement quelconque, à la charge de l'Etat ou des communes, sauf le traitement des membres de la Légion d'honneur. Elles ont été reproduites dans l'article 15 du décret du 24 septembre 1896 (2).

Malgré ces dispositions rigoureuses, plusieurs cas de cumul de traitements militaires sont admis.

1. *Bull. off. Min. Guerre*, 1890, P. R., n° 36, p. 42 ;
v. p.

2. *Bull. des lois*, n° 32023. — Voir à cet égard : *Circ. Min. Marine*, 26 déc. 1896, *Bull. off. Mar.*, 1896, p. 1013, — *Circ. Min. Marine*, 11 juin 1898, *ibid.*, 1898, p. 856.

CHAPITRE III

Réduction des Traitements en Cas de Cumul

A. — Règle

D'après l'article 78 de la loi du 28 avril 1816, en cas de cumul de deux traitements, le moindre est réduit à moitié ; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est en outre réduit au quart, et ainsi de suite en suivant cette proportion. Cette réduction n'a pas lieu pour les traitements cumulés qui sont au-dessous de 3.000 francs.

Ces dispositions ont été reproduites par l'article 44 de l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique, laquelle y apporta un nouveau tempérament en ajoutant que la réduction ne porterait pas non plus sur « les traitements supérieurs à 3.000 francs qui en ont été exceptés par les lois ».

C'est la règle qui est appliquée aujourd'hui. Elle a été reproduite dans l'article 65 du décret du 31 mai 1862 en termes analogues (1).

1. « Art. 65. — Il est interdit de cumuler en entier le traitement de plusieurs places, emplois ou commissions ; en cas de cumul

Elle donne dans la pratique le résultat suivant. Soit le cumul de quatre fonctions ou emplois, comportant des traitements de 10.000, 8.000, 6.000 et 5.000 francs :

le 1 ^{er} traitement de	10.000 fr.	est maintenu à	10.000 fr.
le 2 ^e —	8.000 fr.	est réduit à	4.000 fr.
le 3 ^e —	6.000 fr.	—	1.500 fr.
le 4 ^e —	5.000 fr.	—	625 fr.
et le total de	29.000 fr.	est réduit à	16.125 fr.

Une remarque s'impose. Le fonctionnaire n'est pas porté à briguer de nombreux emplois, car il ne percevrait pour les derniers qu'une part extrêmement minime de leur allocation nominale. Le cumul est découragé par la réduction progressive.

Mais le calcul de cette réduction est établi d'après le nombre des traitements, non d'après leur importance. Une même somme divisée en deux traitements est moins réduite que divisée en trois. Ainsi :

Un 1 ^{er} traitement de	10.000 francs	est maintenu à	10.000 francs
Un 2 ^e —	8.000 —	est réduit à	4.000 —
et le total de	18.000 —	est réduit à	14.000 —
Au contraire, un 1 ^{er} de	10.000 francs	est maintenu à	10.000 francs
— 2 ^e de	6.000 —	est réduit à	3.000 —
— 3 ^e de	2.000 —	—	500 —
et le total de	18.000 francs	est réduit à	13.500 francs

de deux traitements, le moindre est réduit à moitié ; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est, en outre, réduit au quart, et ainsi de suite en observant cette proportion.

« La réduction portée par le présent article n'a pas lieu pour

La règle n'est pas mathématiquement correcte. Elle induit à réunir les traitements entre eux, sous un prétexte quelconque. Voici un exemple de ce qu'on y gagne : les quatre premiers traitements cités sont réduits à un total de 16.125 francs ; si le deuxième et le troisième sont comptés pour un seul de 14.000 francs, la réduction est bien moindre :

1 ^{er} traitement :	$\frac{14.000}{1} =$	14.000 francs
2 ^e traitement :	$\frac{10.000}{2} =$	5.000 francs
3 ^e traitement :	$\frac{5.000}{4} =$	1.250 francs
Total perçu.....		20.250 francs

A notre avis, il eût été préférable d'établir une réduction progressive par tranches, indépendante du nombre des traitements. Par exemple, la première tranche de 10.000 francs aurait été touchée intégralement, la deuxième aurait été réduite à moitié, la troisième au quart et ainsi de suite. A ce régime, les quatre premiers traitements cités, de quelque façon qu'ils fussent présentés, seraient décomptés de la sorte :

les traitements cumulés qui sont au-dessous de 3.000 francs, ni pour les traitements plus élevés qui en ont été exceptés par les lois.

$$10,000 + 8,000 + 6,000 + 5,000 = 29,000 \text{ francs}$$

$$29,000 = 10,000 + 10,000 + 9,000$$

$$\frac{10,000}{1} = 10,000$$

$$\frac{10,000}{2} = 5,000$$

$$\frac{9,000}{4} = 2,250$$

$$\text{Total perçu.....} \quad \underline{\underline{17,250 \text{ francs}}}$$

Ceci n'est qu'une méthode ; la proportion convenable serait d'ailleurs facile à trouver.

B. — Règle de réduction spéciale à l'indemnité parlementaire

1^o *Députés*. — L'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 (1) sur l'élection des députés se réfère, pour ce qui concerne l'indemnité parlementaire, aux règles qu'avait établies la loi du 12 février 1872. C'est dans cette dernière loi qu'est fixée la réduction imposée aux membres de la Chambre qui jouissent d'un traitement civil ou militaire.

Jusqu'en 1870, aucune limite n'avait été assignée au cumul des traitements avec les indemnités parlementaires. La loi du 27 juillet 1870 (2) avait admis

1. *Bull. des lois*, n^o 4740.

2. *Bull. des lois*, n^o 17945.

ce cumul jusqu'à 50.000 francs. Un décret du gouvernement de la Défense nationale du 29 janvier 1871 (1) prohiba entièrement le cumul. Mais des doutes s'élevèrent sur la question de savoir si la loi du 27 juillet 1870 avait été valablement abrogée par ce décret, ou si les ayants droit pouvaient s'en prévaloir pour cumuler leurs traitements et l'indemnité parlementaire jusqu'à concurrence de 50.000 francs.

La loi du 16 février 1872 intervint alors et statua de nouveau sur la situation des fonctionnaires élus membres de l'Assemblée nationale. Ses dispositions sont applicables aux membres de la Chambre des députés.

Le décret du 29 janvier 1871, portant convocation des collèges électoraux à l'effet d'élire l'Assemblée nationale, disposait, par son article 4 :

« L'éligibilité sera réglée conformément aux dispositions du titre IV de la loi du 15 mars 1849. — Toutefois, l'incompatibilité créée par l'article 84 entre le mandat de député et toute fonction publique rétribuée sera suspendue jusqu'à décision contraire de l'Assemblée, sans néanmoins que le traitement de la fonction puisse être cumulé avec l'indemnité allouée au député. »

La loi du 16 février 1872 (2) n'a fait que compléter

1. *Bull. des lois*, n° 274.

2. *Bull. des lois*, n° 957.

et interpréter cet article. Sans porter atteinte à l'interdiction du cumul, qu'elle répète au contraire, elle règle la combinaison du traitement avec l'indemnité :

« Article premier. — Les fonctionnaires de tout ordre élus députés à l'Assemblée nationale, et les membres de cette Assemblée auxquels des fonctions publiques rétribuées ont été conférées depuis leur élection, touchent, comme les autres représentants, l'indemnité législative établie, avec interdiction de cumul, par le décret du 29 janvier 1871. »

Le principe ainsi posé va donner lieu à une réduction qui est établie par les articles suivants :

« Art. 2. — Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement du fonctionnaire, ce traitement est ordonnancé en totalité au profit du Trésor, pendant la durée du mandat législatif.

« Art. 3. — Si le chiffre du traitement est supérieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire député ne touche, pendant la même période, que la portion de son traitement net excédant ladite indemnité.

.

« Art. 5. — Les traitements dont il est question aux articles 2 et 3 comprennent, pour tous les fonctionnaires civils et militaires, l'ensemble des traitements et suppléments de toute nature assujettis à la retenue au profit du Trésor, et alloués

par les règlements à la position d'activité, sauf les indemnités de représentation et de bureau. »

En d'autres termes, il n'y a pas cumul, mais seulement droit acquis à l'émolument le plus élevé ; les fonctionnaires élus députés subissent sur leur traitement une réduction égale à l'indemnité.

Toutefois un article 6 crée des exceptions. Cet article n'existait ni dans le projet du Gouvernement, ni dans celui de la Commission. Mais l'amiral Saisset, préoccupé de la distinction à établir entre la solde de l'officier et le traitement attaché à une fonction publique, avait proposé de laisser s'accomplir le cumul entre cette solde et l'indemnité. Le baron Chauraud avait, au contraire, demandé qu'à part quelques exceptions soigneusement déterminées, l'interdiction du cumul fût rigoureuse et absolue, et que le traitement de tout fonctionnaire demeurât, quel que fût son chiffre, suspendu de plein droit par l'acceptation du mandat de représentant.

La Commission repoussa les deux amendements, qui, reproduits devant l'Assemblée, donnèrent lieu à une discussion sur le caractère de la solde, du grade considéré comme la propriété de l'officier, et à la représentation d'autres amendements de la part des généraux Mazure, Robert et Chareton. La question fut renvoyée à la Commission, qui, après nouvel examen, admit le cumul de l'indemnité de représen-

tant avec la pension de retraite et un certain nombre de traitements, notamment celui des officiers généraux du cadre de réserve.

Voici comment s'exprimait à cet égard le rapport verbal supplémentaire de M. Merveilleux-Duvignaux : « Les généraux admis dans le cadre de réserve se trouvent, au point de vue légal, en état de disponibilité ; le décret de 1852 est formel à cet égard ; mais il importe de faire observer que les officiers généraux, qui ont accompli un certain temps de service, ont le droit d'opter entre le cadre de réserve, où ils restent dans une certaine mesure à la disposition du Gouvernement, et à la mise à la retraite, qui les dispense pour toujours du service actif. Il y a quelque chose de particulièrement honorable dans la situation des officiers généraux qui restent dans le cadre de réserve ; il est, ce nous semble, de toute équité que cette situation soit assimilée, au point de vue du cumul possible, à celle des officiers généraux qui jouiraient d'une pension de retraite (1). »

Peuvent donc être intégralement cumulés avec l'indemnité parlementaire les divers émoluments énumérés à l'article 6 de la loi du 16 février 1872, lequel est ainsi conçu :

1. Séance du 16 février 1872, *Journal officiel*, 17 février 1872.

« Sont exceptés des dispositions des mêmes articles, les pensions de retraite civiles et militaires, le traitement des officiers généraux admis dans le cadre de réserve, la solde ou pension des officiers mis en réforme, les traitements afférents aux décorations de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées aux médailles militaires, les pensions allouées à titre de récompense nationale. »

Avant la loi de séparation des Églises et de l'Etat du 9 décembre 1905, on s'était demandé si la réduction édictée par la loi de 1872 devait frapper les traitements ecclésiastiques, et notamment ceux des évêques nommés députés. La question avait été résolue affirmativement par décision administrative, à l'égard de Mgr Dupanloup, évêque d'Orléans, membre de l'Assemblée nationale. Elle fut de nouveau soulevée par Mgr Freppel, membre de la Chambre des députés. Ce prélat ayant touché cumulativement son traitement épiscopal et son indemnité de député, un arrêté du ministre des Cultes lui enjoignit de reverser. L'arrêté fut déféré au Conseil d'Etat par Mgr Freppel qui soutint que l'interdiction de cumul prononcée par la loi de 1872 ne s'appliquait qu'aux fonctionnaires publics recevant un traitement sujet à retenue ; que les évêques, tant à raison de l'origine que de la nature de leurs fonctions, n'étaient pas des fonctionnaires publics, et que s'ils recevaient un traitement, celui-ci avait le caractère d'une indemnité allouée au clergé en compensation de la confis-

cation de ses biens ; que dans tous les cas ce traitement n'aurait pu, aux termes de la loi de 1872, être soumis à l'interdiction de cumul que s'il avait été assujetti à la retenue, et que tel n'était pas le cas du traitement alloué aux évêques.

Le ministre des Cultes répondit que la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés mentionnait les évêques parmi les fonctionnaires publics capables d'être élus députés ; qu'ainsi elle leur reconnaissait, à ce point de vue, la qualité de fonctionnaires ; que d'ailleurs cette loi, en assimilant aux traitements toutes les allocations sujettes à retenue, n'avait pas entendu affranchir de l'interdiction du cumul les traitements non sujets à retenue (1).

Cette dernière solution avait été consacrée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 novembre 1883 (2).

Elle était entièrement justifiée par les dispositions combinées de la loi du 30 novembre 1875, qui avait compris expressément les évêques parmi les personnes qualifiées par elle fonctionnaires publics qui peuvent être élus députés, et de la loi du 16 février

1. Voyez les conclusions des parties résumées dans les visas de l'arrêt du Cons. d'Et. du 23 nov. 1883, et celles de M. Levavasseur de Précourt, commissaire du gouvernement, en note sous cet arrêt. *Réc. arr. Cons. d'Et.*, 1883, p. 843.

2. V. l'arrêt, *ibid.*

1872, qui interdit le cumul, comme nous l'avons vu plus haut, « aux fonctionnaires de tout ordre élus députés ». L'argument tiré de ce que le traitement des évêques aurait été une indemnité représentative des biens du clergé confisqués sous la Révolution était écarté par le texte même du Concordat, qui qualifiait de « traitement » l'allocation que le gouvernement s'engageait à servir aux évêques. L'argument qui était tiré de l'absence de retenue devait également être écarté, puisque cette disposition de la loi de 1872, loin d'avoir pour but de restreindre l'interdiction du cumul à l'égard des traitements soumis ou non à retenue, a voulu, au contraire, l'étendre à des allocations dont le caractère pouvait être contesté, et qu'elle n'assimile aux traitements qu'autant qu'elles sont sujettes à retenue. On ne comprendrait pas d'ailleurs qu'une différence dans le régime des pensions de retraite, lequel ne comporte pas toujours l'application d'une retenue, ait pu entraîner une difficulté dans l'exécution des règles prohibitives du cumul.

Signalons enfin que dans la pratique les règles de réduction de l'indemnité des fonctionnaires députés ont donné lieu à une hésitation. On s'est demandé dans quelle mesure elles doivent être appliquées aux professeurs qui se sont fait suppléer ou remplacer. Il résulte de l'article 23 de la loi du 21 mars

1885 (1) que dans le cas où un professeur au Collège de France ou à une Faculté autorisé à se faire suppléer ou remplacer est député et où, par conséquent, son traitement doit, en tout ou en partie, être ordonnancé au profit du Trésor, cet ordonnancement n'a lieu que pour la somme qui excède le montant du prélèvement afférent à la rémunération du suppléant ou du remplaçant. La même règle est applicable aux professeurs des facultés et des écoles supérieures de pharmacie qui obtiennent la dispense des examens, conformément aux dispositions des articles 35, § 2 et 39, § 4 du décret du 26 décembre 1885 ; pour eux on néglige dans le calcul de la réduction une somme égale au salaire ou traitement du chargé de l'enseignement.

2° *Sénateurs*. — Le Conseil d'État avait jugé, par interprétation de l'article 1^{er} de la loi du 16 février 1872 et de l'article 26 de la loi du 2 août 1875, que le traitement des fonctionnaires qui font partie du Sénat pouvait se cumuler avec l'indemnité accordée aux membres de cette Assemblée. Les fonctionnaires sénateurs n'étaient donc pas soumis à la réduction que subissaient les députés. Il est intéressant de rechercher comment se justifiait leur situation privilégiée.

1. *Bull. des lois*, n° 15, 277. V. également la loi de finances du 26 février 1887, art. 42.

La constitution de 1875 a remplacé l'Assemblée nationale par deux Chambres. Celles-ci n'ont pas été régies de plein droit par la loi du 16 février 1872 relative à cette Assemblée et qui établit l'interdiction de cumul. Elles ont leurs lois particulières : celles du 2 août 1875 et du 9 décembre 1884 sur l'élection des sénateurs et celle du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés. De cette dualité de législation sont nées les difficultés sur la question du cumul des traitements avec l'indemnité parlementaire.

Nous avons vu que la loi du 30 novembre 1875 interdit ce cumul aux députés. Son article 17 dispose en effet que « les députés reçoivent une indemnité ; cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849, et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 ». Le cumul de l'indemnité et d'un traitement étant prohibé tant par l'article 96 de la loi de 1849, qui déclare cette indemnité « incompatible avec tous traitements d'activité, de non-activité ou de disponibilité », que par la loi de 1872, que nous avons examinée ci-dessus, il en résulte clairement que l'interdiction du cumul est applicable aux députés dans les mêmes conditions qu'elle l'était aux membres de l'Assemblée nationale.

Mais en ce qui touche les sénateurs, aucune interdiction semblable ne figurait dans les lois, soit expressément, soit par référence à des lois antérieures.

A la vérité, l'article 26 de la loi du 2 août 1875 porte que « les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés », et l'on s'est demandé si cette disposition n'avait pas eu pour effet de rendre applicable aux sénateurs non seulement le taux de l'indemnité qui serait attribuée aux députés, mais encore les interdictions de cumul auxquelles cette indemnité serait soumise.

L'affirmative a été soutenue, en 1876, par le ministre des Finances, qui avait pris, de concert avec le ministre de la Guerre, une décision refusant à M. le sénateur de Bastard le droit de cumuler sa solde d'officier en activité avec son indemnité parlementaire. Ce sénateur forma un pourvoi contre cette décision, qui fut annulée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 1877 (1) dont voici les considérants essentiels :

« *Considérant* que pour refuser au sieur de Bastard le droit de cumuler sa solde d'officier en activité de service avec l'indemnité de sénateur, les décisions attaquées se fondent, d'une part sur ce qu'aucun texte de loi n'autorisant le cumul pour les officiers membres du Sénat, la loi du 16 février 1872, qui prescrit d'opérer sur le traitement des fonctionnaires élus membres de l'Assemblée nationale une réduction égale au montant de leur indemnité, devait continuer d'être appliquée aux sénateurs

1. *Recueil arr. Cons. d'Et.*, p. 85.

militaires; — Considérant, d'une part, que les règles générales relatives au cumul des traitements telles qu'elles résultent des lois du 28 avril 1816, du 25 mars 1817 et du 15 mai 1818, et des ordonnances ou décrets postérieurs, ne sont pas applicables au cas où il s'agit du cumul de la solde ou du traitement non avec un autre traitement, mais avec l'indemnité attribuée aux sénateurs, laquelle n'a pas le caractère d'un traitement; — Considérant, d'autre part, que la loi du 2 août 1875 en disposant par son article 26 que les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés, a eu pour but de renvoyer à la loi organique sur l'élection des députés la détermination du *quantum* de cette indemnité; que la loi du 30 novembre 1875 organique sur l'élection des députés, en se référant par son article 17 aux dispositions des articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et à la loi du 16 février 1872, ne s'est pas bornée à déterminer le chiffre de l'indemnité qui serait attribuée aux députés et par suite aux sénateurs: qu'elle a prescrit, en même temps, que les fonctionnaires qui pourraient être élus députés ne cumuleraient jamais avec leur indemnité que la partie du traitement affectée à leur emploi qui excéderait le chiffre de cette indemnité; qu'aucune disposition analogue n'a été prescrite à l'égard des fonctionnaires qui seraient élus sénateurs, par la loi du 2 août 1875, qui ne contient aucune restriction faisant obstacle au paiement intégral du traitement affecté à l'emploi de ces fonctions; que cette différence entre les fonctionnaires sénateurs et les fonctionnaires députés résulte d'ailleurs de la différence qui existe dans la composition du Sénat et de la Chambre des députés; qu'en effet, tandis que la

loi du 30 novembre 1875, dans son article 8, déclare le mandat de député incompatible avec l'exercice des fonctions publiques, et n'admet à cette règle que quelques exceptions en vue desquelles ont été édictées les prescriptions concernant le cumul, la loi du 2 août 1875, permet au contraire, sauf quelques exceptions expressément indiquées, aux fonctionnaires d'être élus sénateurs en conservant leurs fonctions... »

Le Conseil d'Etat avait réduit avec raison, le litige à l'interprétation de l'article 26 de la loi du 2 août 1875 et de l'article 17 de la loi du 30 novembre suivant ; c'est en effet un principe élémentaire que les indemnités allouées aux membres des Assemblées délibérantes ne peuvent être assimilées à des traitements et que, par suite, les lois et règlements relatifs au cumul ne sont pas, de plein droit, applicables à ces indemnités. C'est pour ce motif que le décret du 29 janvier 1871 avait cru nécessaire d'édicter par une disposition expresse l'interdiction du cumul, et que la loi du 16 février 1872 avait réglé à ce point de vue la position des fonctionnaires tant civils que militaires. Ramenée ainsi à une simple question d'interprétation, la solution n'en restait pas moins des plus délicates ; la discussion de la loi du 2 août ne fournissait aucun élément de décision et il paraissait évident que les législateurs ne s'étaient préoccupés que d'assurer, dans un sentiment de convenance, une indemnité égale aux membres des deux Assemblées,

sans qu'ils eussent songé au cas de cumul. Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat avait cru, sans doute, qu'une interdiction non imposée par les règles générales de la matière ne pouvait être imposée en dehors du texte précis de la loi, alors surtout que des motifs politiques d'un ordre élevé pouvaient être invoqués en faveur d'une interprétation qui faciliterait l'accès du Sénat aux hauts fonctionnaires civils et militaires.

La jurisprudence ainsi établie sur cette question paraissait définitivement acquise : l'article 13 du décret du 29 mai 1890 avait nommé, parmi les exceptions militaires aux règles prohibitives du cumul, les officiers membres du Sénat (1).

Mais le 20 mars 1877 et le 31 janvier 1878, la Chambre des députés avait été déjà saisie de propositions d'initiative parlementaire, tendant à rendre applicable aux membres du Sénat exerçant des fonctions civiles ou militaires la loi du 16 février 1872, prohibitive du cumul. Ces propositions, adoptées par la Chambre le 12 février 1881, furent écartées par le Sénat, conformément aux conclusions d'un rapport de M. Bozerian du 25 juillet 1881.

A la session de 1882, diverses propositions furent présentées à la Chambre des députés, notamment par M. Roques de Filhol, par M. Viette, par M. Benjamin

1. *Bull. off. Min. Guerre*, 1890, P. R., n° 36, p. 42.

Raspail, en vue de prohiber tout cumul, soit de fonctions publiques entre elles, soit de ces fonctions avec un mandat parlementaire, et, par voie de conséquence, des traitements ou indemnités qui y sont attachés.

Le gouvernement déposa à son tour le 12 novembre 1883 un projet de loi moins absolu, mais qui restreignait le nombre des fonctions publiques compatibles avec le mandat de sénateur et dont l'article 6 rendait applicable au Sénat l'interdiction de cumuler le traitement et l'indemnité. Ce projet, voté le 24 novembre 1883, par la Chambre des députés fut amendé par le Sénat, qui admit le cumul jusqu'à concurrence de 20.000 francs ; mais la Chambre écarta cette disposition transactionnelle et le projet amendé par elle et renvoyé au Sénat le 12 décembre 1885 n'eut pas de nouvelle suite.

Au cours de cette élaboration, une loi transitoire avait été votée le 7 décembre 1884 en vue du renouvellement partiel du Sénat, portant que « dans le cas où une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires ne serait pas votée au moment des prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la loi du 30 novembre 1872 serait applicable à ces élections » (1) ; mais si ce texte eut pour effet de restreindre les cas d'éligibilité au Sénat, conformément aux règles en

1. Loi du 9 décembre 1884, *in fine*, disposition transitoire, *Bull. des lois*, n° 15,009.

vigueur pour l'élection des députés, il n'avait rien statué en ce qui touche le cumul des émoluments. Il en fut de même de la loi du 26 décembre 1887 (1), rendue en vue des élections sénatoriales de 1888, et qui se bornait à reproduire les dispositions de la loi du 9 décembre 1884.

Cependant la question du cumul des émoluments avait été de nouveau soulevée par une proposition de M. Roques de Filhol, adoptée le 8 novembre 1887 par la Chambre des députés, mais écartée par la Commission du Sénat, qui n'avait laissé subsister, parmi les divers articles de la proposition, que ceux qui avaient trait à l'éligibilité en vue des élections partielles de 1888.

Le 17 juin 1890, M. Maurice Faure présenta une proposition tendant à créer une incompatibilité générale entre le mandat parlementaire et toute fonction publique, à l'exception de celles de ministre et de sous-secrétaire d'État. Cette proposition, qui n'a pas eu de suites, ne se prononçait pas spécialement sur le cumul des émoluments ; elle n'avait d'ailleurs pas à le faire, puisqu'elle ôtait toute raison d'être à ce cumul en interdisant, d'une manière générale, l'accès du Parlement aux fonctionnaires publics.

Des projets de lois, adoptés successivement par la Chambre des députés en 1895 (2 juillet), en 1898 et en 1902, avaient pour but d'interdire le cumul illi-

1. *Bull. des lois*, n° 18,677.

mité de l'indemnité sénatoriale avec les traitements de l'Etat. Ils furent uniformément repoussés par le Sénat.

La situation privilégiée de ses membres fut attaquée de nouveau le 4 mars 1903 par un amendement de M. Mirman ; à son appui, les arguments suivants furent produits : « La disposition nouvelle, dit-on, tend à faire appliquer à l'indemnité des sénateurs les règles de comptabilité publique auxquelles sont soumises les indemnités des députés ; ces dernières sont fixées par l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875 ; elles sont régies par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par la loi du 16 février 1872 (1). La signification de ce texte est très nette est très simple ; il y a un certain nombre de fonctions rémunérées par l'Etat qui sont compatibles avec l'exercice du mandat législatif ; à l'égard d'un député, la législation actuelle interdit le cumul des traitements. Le député occupant une fonction compatible avec son mandat ne touche pas intégralement les deux traitements ; il touche d'abord l'indemnité législative et, si le traitement auquel lui donne droit sa fonction est supérieur à cette indemnité, on retient sur son traitement de fonctionnaire l'indemnité législative. Cette règle très sage n'est pas applicable aux membres du Sénat ; il y a là une lacune que le présent

1. Voir p. .

amandement a pour objet de combler; il est équitable et rationnel que les membres de l'une et de l'autre Assemblées législatives soient soumis aux mêmes obligations, aux mêmes restrictions dans le cumul. »

Le président de la Commission fit observer que, si cette disposition devait être introduite, il vaudrait mieux que l'initiative en fût prise dans l'autre Assemblée. L'amendement voté par la Chambre fut rejeté par la Commission du Sénat, mais à la séance du 29 mars 1903, il fut repris par M. Milliès-Lacroix qui développa les considérations invoquées devant la Chambre par M. Mirman. M. Le Provost de Launay appuya l'amendement. M. Antonin Dubost, rapporteur général du budget, émit l'avis qu'il serait préférable de faire examiner une pareille question par une commission spéciale. Le Sénat se décida alors à disjoindre l'article. Mais lorsque le projet de loi fut de nouveau examiné par la Chambre (1), M. Mirman sollicita le rétablissement de l'article dont la Commission avait accepté la suppression : le rétablissement fut voté. Le Sénat disjoignit de nouveau l'article dans la séance du 30 mars 1903 (2). La Chambre le rétablit à sa séance du même jour, sur les observations nouvelles de M. Mirman (3) et, quelques

1. Séance du 30 mars 1903, *Journal officiel* du 31, p. 1472.

2. *Journal officiel* du 31 mars 1903, p. 811.

3. *Ibid.*, p. 1482.

heures après, le Sénat l'adopta définitivement (1).

Désormais, l'indemnité allouée aux membres du Sénat est soumise aux restrictions de cumul qui sont appliquées aux députés. L'article 103 de la loi de finances du 31 mars 1903 (2), d'après lequel les membres des deux Chambres ont maintenant un sort commun, est ainsi conçu :

« L'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872. »

1. *Ibid.*, p. 814.

2. *Journal officiel* du 31 mars 1903.

CHAPITRE IV

Exceptions ; Cas où le Cumul est autorisé

A. — *Cumul de traitements des hommes de lettres, savants, professeurs et artistes*

Une dérogation avait été portée aux règles générales prohibitives du cumul, dès l'an III, par un décret du 16 fructidor ; il était loisible aux savants gens de lettres et artistes, qui remplissaient plusieurs fonctions relatives à l'instruction publique, d'en cumuler les traitements. Mais la loi du 28 avril 1816 prohiba le cumul en termes généraux qui embrassaient les fonctionnaires de toute nature : l'exception disparut. Les motifs qui l'avaient inspirée étaient trop logiques pour qu'elle ne fût point rétablie. On pensa de nouveau qu'il était regrettable pour la science de confiner des hommes éminents dans une chaire et un traitement et de limiter en quelque sorte leur champ d'action. On représenta que les traitements sans harmonie avec la longueur des études à faire pour y atteindre, avec l'import-

tance des fonctions à exercer, avec l'élévation des émoluments accordés aux savants en pays étranger, seraient insuffisants pour retenir les hommes éminents dans la carrière des lettres ou des sciences. Découragés par la modicité des rémunérations, ils abandonneraient, disait-on, ces professions pour d'autres plus lucratives. L'article 137 de la loi du 25 mars 1817 rendit à ces fonctionnaires leur droit de cumul sans restriction.

Mais une telle dérogation au principe général n'a pas subsisté d'une manière aussi complète. Elle a d'abord été modifiée par la loi du 12 décembre 1848 sur le budget rectifié de l'exercice 1848. Les savants, gens de lettres et artistes ne purent désormais être titulaires de plus de *deux* traitements à la charge du Trésor. De plus, le montant des traitements cumulés, tant fixes qu'éventuels, fut limité à un maximum de 12.000 francs (1).

Le législateur entendait favoriser les fonctionnaires visés. Mais leur sort pouvait être parfois empiré, si la loi était appliquée dans un sens restrictif. Fallait-il,

1. « Art. 5. — Les savants, les gens de lettres et les artistes ne pourront, à partir du 1^{er} janvier 1849, occuper plus de deux fonctions ou chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public.

« Le montant des traitements cumulés, tant fixes qu'éventuels, ne pourra pas dépasser 12.000 francs.

« N'est pas considérée comme traitement l'indemnité allouée aux membres de l'Institut. » (*Bull. des lois*, n° 990).

en effet, réduire à 12.000 francs le traitement supérieur d'un professeur, par exemple, sous prétexte qu'il était titulaire d'une seconde chaire? La question se posa bientôt : il fut jugé que les savants, gens de lettres ou artistes qui occupaient deux fonctions ou chaires rétribuées sur les fonds du Trésor, avaient la faculté, en renonçant au traitement de l'une de ces fonctions, de toucher l'intégralité du traitement de l'autre fonction, encore qu'il dépassât le maximum légal de 12.000 francs.

« *Considérant* que l'article 5 du décret du 12 décembre 1848 autorise les savants et gens de lettres et les artistes à occuper deux fonctions ou chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public sous la condition que le montant des traitements cumulés, tant fixes qu'éventuels, ne pourra pas dépasser 12.000 fr.; que cet article n'enlève pas aux savants, gens de lettres et artistes le droit, soit de toucher l'intégralité d'un seul traitement, soit en cas de cumul de deux traitements, de choisir celui des deux qu'ils préfèrent toucher intégralement; que le sieur de Portets, par lettre transmise au ministre de l'Instruction publique, le 25 avril 1849, avait déclaré l'intention de toucher le traitement attaché à sa qualité de professeur attaché à l'Ecole de droit, et de s'abstenir de toucher tout ou partie du traitement attaché aux fonctions de professeur au Collège de France; que, dès lors, c'est à tort que le ministre a décidé, le 16 mai 1849, que le traitement intégral de professeur au Collège de France serait porté dans l'ordonnancement des traite-

ments attribués au sieur de Portets...» Cons. d'Et., 28 déc. 1849, aff. Portets) (1).

Bientôt après, par l'article 9 du décret du 9 mars 1852 (2), le maximum de 12.000 francs fut élevé à 20.000 francs, mais pour les seuls professeurs, savants, gens de lettres et artistes qui *dépendaient du ministère de l'Instruction publique*.

Enfin l'article 28 de la loi de finances du 8 juillet 1852 a étendu cette disposition sous un double rapport : il a appliqué la limite de 20.000 francs à *tous* les professeurs, savants, gens de lettres et artistes, quelles que soient les départements ministériels auxquels ils appartiennent ; en outre il a fait disparaître la restriction du cumul à *deux* chaires ou fonctions (3).

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 699.

2. « Art. 9. — Les professeurs, les gens de lettres, les savants et les artistes dépendant du ministère de l'Instruction publique ne peuvent cumuler deux fonctions rétribuées sur les fonds du Trésor public.

« Le montant des traitements cumulés tant fixes qu'éventuels pourra s'élever à 20.000 francs. » (*Bull. des lois*, n° 3966).

3. « Art. 28. — Les professeurs, les gens de lettres, les savants et les artistes peuvent remplir plusieurs fonctions et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public.

« Néanmoins, le montant des traitements cumulés, tant fixes qu'éventuels, ne pourra dépasser 20.000 francs. » (*Bull. des lois*, n° 4.257).

Le rapporteur de 1852, M. Gouin, avait ainsi soutenu cet article 28, au nom de la Commission du Budget : « Là, il ne s'agit plus du cumul des pensions avec des traitements d'activité, qui est interdit dans tous les cas, suivant les lois des 25 mars 1817 et 15 mai 1818. La demande qui nous est faite n'est relative qu'à la faculté de laisser occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public, cumulativement avec d'autres fonctions actives, toutes les fois qu'il s'agira de professeurs, de gens de lettres et de savants et sans que les traitements cumulés, tant fixes qu'éventuels, puissent dépasser 20.000 francs. Cette proposition aurait une grande portée et pourrait difficilement être acceptée si elle devait avoir une application étendue ; mais elle est restreinte aux professeurs et aux gens de lettres, qui, par la variété de leurs connaissances, ne sauraient quelquefois, sans inconvénient pour la science, être renfermés comme professeurs dans une seule faculté (1). »

Depuis cette époque, les professeurs, savants, gens de lettres et artistes peuvent donc remplir plusieurs fonctions et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor ; néanmoins le montant des traitements cumulés, tant fixes qu'éventuels, ne doit pas dépasser 20.000 francs.

1. *Moniteur Universel*, 25 juin 1852.

Le décret du 31 mai 1862 a reproduit dans son article 66 (1) les termes de l'article 28 de la loi de 1852.

Donc aucun doute n'est laissé : le bénéfice exceptionnel du cumul peut avoir lieu certainement en dehors des fonctions du Ministère de l'Instruction publique, notamment dans les fonctions qui dépendent du Ministère de la Guerre ou du Ministère de la Marine. C'est ce qui a été jugé par un arrêt du Conseil d'Etat dont les motifs sont ainsi conçus :

« *Considérant* qu'aux termes de l'article 28 de la loi du 8 juillet 1852, les professeurs, les gens de lettres, les savants et les artistes qui remplissent plusieurs fonctions et occupent plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public, ont le droit de cumuler les traitements attachés à ces fonctions et à ces chaires jusqu'à concurrence de 20.000 francs ; considérant qu'il résulte de l'instruction que le sieur Bravais est attaché, par une mission spéciale du ministre de la Marine, comme lieutenant de vaisseau, au dépôt des cartes et plans de la Marine, et qu'il remplit en même temps les fonctions de professeur à l'École Polytechnique ; que, dès lors, il est fondé à réclamer le

1. « Art. 66. — Les professeurs, les gens de lettres, les savants et les artistes peuvent, sans qu'il leur soit fait application de la règle ci-dessus, remplir plusieurs fonctions et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public.

« Néanmoins le montant des traitements, tant fixes qu'éventuels, ne peut dépasser 20.000 francs. »

bénéfice des dispositions de la loi du 8 juillet 1852... » (Conseil d'Etat, 28 juillet 1853 ; affaire Bravais) (1).

Le Conseil d'Etat eut à décider, le 11 avril 1872 (2) si le général Morin, du cadre de réserve, pouvait cumuler sa solde avec le traitement de directeur du Conservatoire national des Arts-et-Métiers. Les sections réunies de la Guerre et des Finances, consultées par le ministre de la Guerre, avaient déjà émis, à la date du 7 juin 1870, un avis portant : 1^o que la position de réserve ne constituait pas la retraite ; 2^o que la solde de réserve ne pouvait se cumuler avec un traitement à la charge de l'Etat ou des communes. Puisque les officiers généraux placés dans la section de réserve sont en activité de service, les règles relatives au cumul du traitement d'activité étaient applicables dans l'espèce.

Il s'agissait d'un cumul entre fonctions du Ministère de la Guerre et fonctions du Ministère du Commerce. La faveur du cumul dans la limite de 20.000 francs s'étend à tous les départements ministériels. L'exposé des motifs et le rapport de la loi de 1852 ne laissent aucun doute sur ce point. En effet l'article 9 précité du décret du 9 mars 1852 reconnaît le droit au cumul en faveur des professeurs et des

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 802.

2. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 217.

savants, mais seulement pour le département de l'Instruction Publique. S'il en a été question de nouveau dans la loi budgétaire du 8 juillet 1852, ce ne fut que pour étendre cette disposition aux savants et professeurs de tous les ministères.

Une autre difficulté était soulevée ; le ministre de la Guerre opposait au général Morin un texte spécial au Ministère de la Guerre repoussant tout cumul.

Peu de temps après la loi de 1852, le Conseil d'Etat émit, en effet, à la date du 22 juin 1853, l'avis que les dispositions législatives sur le cumul étaient seulement limitatives dans la mesure où le cumul pouvait être autorisé et ne formaient pas obstacle aux dispositions plus restrictives ou complètement prohibitives que le ministre de la Guerre jugerait convenable d'adopter. Celui-ci ne pouvait donc augmenter les possibilités de cumul ni adoucir la loi ; il pouvait l'aggraver.

Le règlement de comptabilité du Ministère de la Guerre, en date du 3 avril 1869, pris pour l'exécution du décret du 31 mai 1862, inséra dans son article 43 les termes de l'avis du 22 juin 1853. Puis l'article 46 reproduisit l'article 28 du règlement sur le service de la solde du 25 décembre 1837, suivant lequel aucune solde d'activité, de disponibilité ou de non-activité ne peut être cumulée avec un traitement quelconque. Il ajouta à cette disposition qu'elle s'appliquait à la solde des officiers généraux dans la section de réserve.

Le ministre de la Guerre rayait ainsi, en ce qui concerne son département, l'article 28 de la loi du 8 juillet 1852 ; c'était évidemment faire œuvre de législateur.

L'avis du Conseil d'Etat qu'il entendait appliquer était loin d'avoir une pareille portée ; il reconnaissait au ministre, sans le consentement duquel les militaires ne peuvent accepter des fonctions quelconques en dehors de leur service, le droit de mettre à son consentement, soit par des mesures individuelles, soit par voie de prescriptions générales, telle condition qu'il croirait utile afin de prévenir des abus dangereux pour la discipline et pour la dignité de l'armée. Ainsi entendu, cet avis n'a rien que de très conforme aux principes.

C'est cette interprétation qu'adopta le Conseil d'Etat, par son arrêt du 11 avril 1872. Il repoussa l'interdiction générale contenue dans le règlement ministériel qu'opposait le ministre de la Guerre et décida que l'article 28 de la loi du 8 juillet 1852, qui autorise le cumul de plusieurs traitements jusqu'à concurrence de 20.000 francs, est applicable aux officiers de l'armée.

De plus, comme, dans l'espèce, aucune condition n'avait été mise à l'autorisation donnée au général d'accepter des fonctions dans lesquelles il rendait les services les plus éminents, le Conseil d'Etat estima

que le ministre ne pouvait lui opposer un règlement contraire à la volonté formelle du législateur.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même arrêt sur divers points qui intéressent notre matière.

Il a décidé spécialement que le général nommé directeur du Conservatoire des Arts-et-Métiers devait être considéré comme appelé à cette fonction en qualité de savant. La nature de l'établissement dont il s'agissait et le choix même qui avait été fait d'un homme étranger à l'administration proprement dite, et désigné par les services qu'il avait rendus à la science, tant au Conservatoire même qu'en dehors de cette institution, ne pouvaient laisser aucun doute sur la solution : c'était bien le cas d'appliquer l'exception établie en faveur des savants.

D'ailleurs, le Conseil, avec une vue plus large, estima qu'il n'y a pas lieu, dans de tels cas, de distinguer entre les diverses natures de traitement dont le fonctionnaire peut être titulaire : le cumul doit s'entendre dans un sens général qui comprend même les traitements d'activité. Le rapporteur de la loi du 8 juillet 1852 a dit expressément : « L'article 28 a pour but de laisser occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor cumulativement avec d'autres fonctions actives (1). »

En conséquence, le général Morin fut admis, par

1. *Moniteur universel*, 25 juin 1852.

l'arrêt du 11 avril 1872, à cumuler sa solde avec le traitement de directeur du Conservatoire des Arts-et-Métiers.

B. — *Cumul de traitements militaires*

1° *Maréchaux et amiraux.* — Un décret du 8 fructidor an XII, qui n'a point été inséré au *Bulletin des lois*, a consacré une exception aux prohibitions du cumul au profit des maréchaux de France, qu'il autorise à jouir à la fois du traitement attaché à leur dignité et de tout autre traitement civil ou militaire.

Le Conseil d'Etat avait jugé le 5 août 1837 que cette disposition spéciale n'était pas abrogée par l'article 78 de la loi du 28 avril 1816 ni par l'article 27 de la loi du 25 mars 1817. Cette interprétation a été consacrée par l'article 67 du décret de 1862. Le même article a établi une exception identique au profit des amiraux.

Mais ces dispositions sont aujourd'hui sans application. Depuis la mort du maréchal Canrobert survenue en 1895, il n'existe plus de maréchal de France. D'autre part, le grade d'amiral ne figure plus dans le cadre du corps des officiers de marine, tel qu'il a été déterminé par la loi du 10 juin 1896.

2° *Légion d'honneur.* — Les traitements de la

Légion d'honneur ne sont pas soumis aux dispositions prohibitives du cumul. Ils sont compris dans les exceptions qu'énumère l'article 67 du décret de 1862. Ces allocations résultent de l'article 33 du décret du 16 mars 1852, organique de la Légion d'honneur (1).

3° *Médaille militaire*. — Le décret du 29 février 1852 relatif à la médaille militaire, instituée par le décret du 22 janvier précédent, porte, à son article 3 : «... La rente viagère de 100 francs attachée à chaque médaille accordée... pourra se cumuler avec toute allocation ou pension sur les fonds de l'Etat ou des communes, mais non avec le traitement alloué aux membres de la Légion d'honneur. »

L'article 67 du décret de 1862 a maintenu au profit des médaillés militaires l'exemption des règles prohibitives du cumul.

4° *Cas divers*. — Les militaires de la *réserve* et de l'*armée territoriale* cumulent, en temps de paix, leurs traitements civils avec la solde et les prestations qui leur sont attribuées pendant les manœuvres. Cette exception a été établie par la loi du 1^{er} juin 1878 (2), qui est ainsi conçue :

« Article premier. — Les militaires de la réserve et de l'armée territoriale, autres que ceux mentionnés à l'article 53 de la loi

1. *Bull. des lois*, n° 3797.

2. *Ibid.*, n° 7112.

du 13 mars 1875, cumuleront, en temps de paix, les traitements ou pensions dont ils jouissent avec la solde et les prestations qui leur sont attribuées pendant les exercices ou manœuvres auxquels il sont convoqués.

« Art. 2. — Le temps passé sous les drapeaux, dans les conditions prévues à l'article précédent, n'entre pas dans la supputation des services militaires donnant droit à pension.

« Toutefois les dispositions du titre II de la loi du 11 avril 1831, sur les pensions militaires, restent toujours applicables aux militaires de la réserve et de l'armée territoriale. »

L'exposé des motifs faisait connaître le but et la portée de cette loi : « Les appels de la réserve et de l'armée territoriale vont placer un certain nombre de militaires dans une situation sur laquelle le gouvernement a le devoir d'appeler votre attention.

« Quelques-uns sont d'anciens officiers retraités ; d'autres sont employés dans des administrations publiques ou pourvus de fonctions entraînant un traitement soldé par l'Etat ou les communes. Obligés de quitter leur résidence et d'abandonner momentanément leurs occupations, ils sont forcés de vivre loin de leur famille. Il y a là pour eux un surcroît de dépense auquel ils ne pourraient pas faire face dans l'état actuel de la législation. Les militaires en retraite ne doivent, en effet, toucher que le complément de la solde d'activité, et les fonctionnaires civils, en touchant cette solde, se verraient retirer, par

application de l'article 46 du règlement du 3 avril 1869, la jouissance du traitement afférent à l'emploi qu'ils occupent. Il ne faut pas oublier que, pour les officiers, bon nombre d'entre eux sont déliés de toute obligation militaire et que c'est par pur patriotisme qu'ils ont accepté de servir l'Etat. Le Parlement ne voudra certainement pas, en refusant de les indemniser des dépenses que leur occasionnera l'appel, mettre ces officiers dans l'impossibilité d'accomplir un devoir qu'ils se sont eux-mêmes imposé. Le législateur n'a pu prévoir le cas d'officiers retraités, de fonctionnaires ou d'employés de l'Etat rappelés à l'activité pour une période de quelques jours seulement, lorsqu'il interdisait le cumul d'une pension ou d'un traitement avec la solde d'activité. On propose donc d'allouer cumulativement avec la retraite ou le traitement civil dont ils sont titulaires la solde et les prestations de leur grade à ceux des militaires de la réserve ou de l'armée territoriale qui sont en jouissance d'une pension militaire, ou possèdent un emploi civil entraînant un traitement quelconque à la charge de l'Etat. Cette disposition ne s'applique qu'aux convocations du temps de paix... »

Plusieurs autres exceptions ont été établies par l'article 13 du décret du 29 mai 1890 sur la solde et les revues :

« Art. 13. — *Cumul*. Aucune solde d'activité, de disponibilité ou de non-activité ne peut être cumulée avec une pension civile ou militaire ni avec un traitement quelconque à la charge de l'Etat ou des communes ; cette interdiction s'applique également à la solde des officiers généraux du cadre de réserve ainsi qu'au traitement afférent à un emploi obtenu par les sous-officiers en dehors des conditions établies par la loi du 10 juillet 1874 modifiée par la loi du 19 mars 1875.

« Ne sont pas soumis aux dispositions prohibitives du cumul des traitements, de la solde et des pensions, les traitements des maréchaux, l'indemnité législative accordée aux sénateurs, les traitements de la Légion d'honneur, les rentes viagères attribuées à la médaille militaire, les dotations du Mont-de-Milan, les pensions des anciens dotataires et de leurs veuves, celles qui sont accordées à titre de récompense nationale, ainsi que la solde et les prestations attribuées pendant les exercices et manœuvres aux militaires de la réserve et de l'armée territoriale. Cette interdiction s'applique également aux pensions proportionnelles sous la réserve des droits acquis par application de la loi du 10 juillet 1874 modifiée par la loi du 19 mars 1875 et la loi du 22 juin 1878 (1). »

De plus, le Conseil d'Etat a jugé, le 8 août 1885, qu'un intendant général exerçant en même temps, comme titulaire, les fonctions de directeur du service

1. *Bull. off. Min. Guerre*, 1^{er} sem., 1891. P. R., n° 36, p. 42.

de l'intendance du gouvernement militaire de Paris et celles de président du comité consultatif de l'intendance, a le droit de cumuler intégralement les indemnités pour frais de service affectées à ces deux fonctions (affaire Largillier) (1). L'article 135 du règlement du 8 janvier 1883 qui était alors applicable (il est aujourd'hui remplacé par le décret précité du 29 mai 1890) ne pouvait s'opposer au cumul. Cet article est ainsi conçu : « L'officier remplissant, à quelque titre que ce soit, plusieurs fonctions distinctes cumule les indemnités, pour frais de service affectées à ces fonctions. Toutefois, si les fonctions exercées *par intérim* sont celles d'officiers généraux ou assimilés, de colonels ou lieutenants-colonels chefs de corps, l'intérimaire reçoit l'indemnité pour frais de service la plus élevée et seulement le cinquième des autres. »

Pour soutenir qu'en mentionnant les intérimaires, le règlement avait en vue le cas le plus fréquent et que ses dispositions s'appliquent également aux titulaires, le ministre de la Guerre invoquait les règlements antérieurs et un passage d'un rapport accompagnant un décret du 20 janvier 1880 qui avait précédé celui de 1883 ; mais ce mode d'argumentation était contraire au principe qu'il n'y a lieu de se servir des travaux préparatoires pour interpréter les

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 779.

textes qu'autant que ces textes présentent quelque ambiguïté.

Enfin, les officiers qui remplissent plusieurs fonctions dans le même corps de troupe sont autorisés à cumuler les indemnités pour frais de bureau ou de service affectuées à ces diverses fonctions. Cette dérogation aux dispositions de l'un des tarifs de solde approuvés par le décret du 27 décembre 1890 est l'effet d'une décision présidentielle du 6 juin 1891 (1).

1. *Bull. off. Min. Guerre*, 1891, P. R., p. 727.

Deuxième Partie

CUMUL DE PENSIONS CIVILES ET DE TRAITEMENTS

CHAPITRE PREMIER

Règles générales

En règle générale, il y a incompatibilité entre la jouissance d'une pension et celle d'un traitement d'activité.

Ce principe a été posé par la loi du 3 août 1790 (1). On le retrouve dans l'article 27 de la loi de finances du 25 mars 1817 dont voici les termes :

1. Loi du 3 août 1790, *Duvergier*, I, p. 310 :

« Art. 10. — Nul ne pourra recevoir en même temps une pension et un traitement. Aucune pension ne pourra être accordée sous le nom de *traitement conservé* et de *retraite*.

« Art. 11. — Il ne pourra être concédé de pension à ceux qui jouissent d'appointements, gages ou honoraires, sauf à leur accorder des gratifications s'il y a lieu. »

« Nul ne pourra cumuler deux pensions, ni une pension avec un traitement d'activité de retraite ou de réforme. Le pensionnaire aura le choix de la pension ou du traitement le plus élevé (1). »

La loi de finances du 15 mai 1818 (1) revint encore sur cette matière à laquelle elle consacra plusieurs articles :

« Art. 11. — Les dispositions de l'article 23 de la loi du 25 mars 1817, qui interdisent aux ministres de faire payer aucune pension sur les fonds de leur département, sont applicables à toutes celles qui existeraient ou seraient créées sous la dénomination de *traitements conservés*, et sous quelque autre que ce soit. »

Mais ses articles 12 et 13 apportèrent un premier tempérament à cette interdiction :

« Art. 12. — Les pensions des vicaires généraux, chanoines, celles des curés de canton septuagénaires et celles dont les chevaliers de Malte présents à la capitulation de l'île jouissent en vertu de cette capitulation (3), pourront se cumuler avec un traitement d'activité, pourvu que la pension et le traitement ne s'élèvent pas ensemble à plus de deux mille cinq cents francs.

« Les pensions des académiciens et hommes de lettres attachés à l'instruction publique, à la bibliothèque du Roi, à l'observatoire ou au bureau des longitudes pourront (lorsqu'elles

1. *Bull. des lois*, n° 1879.

2. *Ibid.*, n° 4101.

3. Loi du 14 juillet 1819, article 6, *Bull. des lois*, n° 6953.

n'excéderont pas deux mille francs, et jusqu'à concurrence de cette somme si elles l'excédaient) se cumuler avec un traitement d'activité, pourvu que la pension et le traitement ne s'élèvent pas ensemble à plus de six mille francs.

« Art. 13. — Pourront également se cumuler les pensions et traitements de toute nature qui, réunis, n'excèderaient pas sept cents francs et seulement jusqu'à concurrence de cette somme.

« Sont spécialement exceptées de la disposition des lois prohibitives du cumul, les pensions ci-après accordées avec faculté expresse du cumul, savoir : celle de six mille francs au sieur Gayant, inspecteur du corps royal des ponts et chaussées ; celle de quatre mille francs au sieur Jaubert, professeur à la bibliothèque royale ; et celle de trois mille francs au sieur Larrey, chirurgien en chef de l'hospice de la garde royale.

Cette législation a été remplacée par l'article 28 de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles qui est conçu dans le même esprit prohibitif et cependant élève à 1.500 francs le maximum de 700 francs prévu par l'article 13 de la loi de 1818. Cet article est encore en vigueur et nous en allons étudier les dispositions.

Auparavant, il convient de dire que l'exécution des règles de non-cumul a été facilitée par des mesures de service.

Le décret du 9 novembre 1853, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 juin, a prescrit par son article 44 que : « lors-

qu'un pensionnaire est remis en activité, il en est immédiatement donné avis par le ministre compétent au ministre des Finances, pour que le paiement de la pension soit suspendu, ou pour qu'il soit fait application des dispositions de l'article 31 de la loi du 9 juin relatives au cumul (1) ».

De plus, les prescriptions contenues dans l'article 14 de la loi du 15 mai 1818 sont toujours strictement observées. Tout pensionnaire est tenu de déclarer dans le certificat de vie, qu'il lui est enjoint de produire pour obtenir le paiement de sa pension, qu'il ne jouit d'aucun traitement sous quelque dénomination que ce soit, ni d'aucune autre pension. La moindre défaillance à cet égard est immédiatement relevée par la Cour des comptes.

1. *Bull. des lois*, n° 869.

CHAPITRE II

Cas dans lesquels le Cumul est interdit

A. — *Cas dans lesquels le Cumul est interdit d'une manière absolue*

Il ressort de l'article 28, § 1^{er}, de la loi de 1853 (1), que quand un pensionnaire est *remis en activité dans le même service*, le paiement de sa pension est suspendu d'une manière absolue.

Cette règle, qui est la conséquence du caractère même de la pension, n'est pas volontiers appliquée par les administrations. On y cherche à conserver, par quelque détour, les fonctionnaires qui sont mis à la retraite. Avec le titre d'auxiliaires ou de conseil, ils sont retenus dans les bureaux qu'ils auraient dû quitter. Sous la rubrique de traitement temporaire ou d'indemnité, ils reçoivent des émoluments qu'ils cumulent avec leur pension. Plus d'une fois, la Cour

1. Loi du 9 juin 1853. *Bull. des lois*, n° 488.

« Art. 28, § 1^{er}. — Lorsqu'un pensionnaire est remis en activité dans le même service, le paiement de sa pension est suspendu... »

des comptes a relevé des infractions de ce genre aux dispositions précises de la loi. Sans sa surveillance, des abus ne manqueraient pas de se produire et de se généraliser. Voici un exemple des observations qu'elle a eu l'occasion de faire à cet égard. Nous le tirons du Rapport public de 1888.

« La Cour, dit ce rapport, croit devoir signaler un usage qui tend à se multiplier dans les administrations centrales de quelques départements ministériels. Lorsqu'un fonctionnaire est admis à la retraite et remplacé dans le cadre, on le maintient en service en lui conférant des attributions prévues ou non prévues dans le décret d'organisation et en lui allouant une rémunération non sujette à retenue, prélevée sur les crédits du service auquel il est attaché. Cette allocation, qualifiée d'indemnité, s'ajoutant à sa pension de retraite, lui constitue un émolument égal au traitement d'activité dont il jouissait. De cette manière il arrive que le personnel de l'administration dépasse l'effectif réglementaire, sans que le chapitre premier (1) supporte aucune charge. En outre, comme en raison du caractère permanent de l'*indemnité*, il est impossible de ne pas lui reconnaître le caractère d'un traitement, il en résulte une

1. Rappelons que le chapitre premier du budget de chaque Ministère est intitulé : Traitement du Ministre et du Personnel de l'Administration centrale.

infraction manifeste, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la loi du 9 juin 1853 qui interdit, par son article 28, le cumul d'une pension civile avec un traitement, à moins que les deux allocations ne dépassent pas 1.500 francs et que, le fonctionnaire retraité n'ait été remis en activité dans un service différent. Nous citons, à titre d'exemple, les faits suivants :

Au Ministère du Commerce, un chef de division retraité reçoit, depuis plusieurs années, une indemnité annuelle de 3.000 francs comme chargé de la préparation et de la publication de l'*Annuaire statistique de la France*. Cette indemnité est prise sur le chapitre XIX, *Statistique générale*, et se cumule avec la pension de retraite. La Cour n'a pas cru devoir critiquer le fait dont il s'agit dès l'origine et lorsqu'il a commencé à se produire (octobre 1886), ayant supposé d'abord qu'il s'agissait d'un travail temporaire pour un objet spécial, et non d'un traitement réel, alloué cumulativement avec une pension. Mais le caractère permanent de l'indemnité s'affirmant de plus en plus et le travail confié à l'ancien fonctionnaire dont il s'agit figurant au nombre des attributions dévolues au deuxième bureau de la division de la comptabilité et de la statistique, la Cour ne peut s'empêcher de relever ici une double infraction à la loi de 1853 et au décret d'organisation des cadres du Ministère.

Un directeur honoraire, également retraité, touche une indemnité de 3.000 francs sur le chapitre XVIII en qualité de secrétaire du Conseil supérieur du Commerce. Mais ces dépenses du Conseil supérieur étant reconnues comme appartenant régulièrement à ce chapitre et les services rendus en qualité de secrétaire, par l'ancien fonctionnaire dont nous parlons, n'étant pas nécessairement la conséquence de fonctions encore exercées à l'Administration centrale, l'indemnité signalée ne paraît pas avoir le caractère d'un traitement, et le cumul avec la pension de retraite paraît pouvoir être admis. Nous ne mentionnons donc ici ce second fait que pour préciser les circonstances qui, dans l'opinion de la Cour, constituent, suivant les cas, une irrégularité sujette à critique.

Au Ministère de l'Agriculture, le bureau des subsistances ayant été supprimé, le chef de ce bureau a été mis à la retraite à partir du 1^{er} février 1888, avec une pension de 3.288 francs. Il reçoit, depuis cette époque, une indemnité annuelle de 6.000 francs, sans retenue, comme chargé du service spécial de la statistique, titre sous lequel il figure dans les cadres de l'Administration centrale (1).

Un ancien inspecteur de première classe des forêts, au traitement de 6.000 francs, avec une indemnité

1. *Almanach national* de 1889.

de 1.000 francs, et chef de section au troisième service de l'administration centrale, a été retraits en cette qualité avec une pension de 3.000 francs à partir du 1^{er} janvier 1888 ; depuis cette date il est attaché en qualité de *conseil* à la Direction des forêts, avec une indemnité annuelle de 4.000 francs, laquelle est prélevée sur le chapitre LII, intitulé *Avances recouvrables*.

Ces allocations paraissent avoir eu pour but de conserver à ces deux fonctionnaires retraits l'intégralité des émoluments qu'ils recevaient en activité. Le premier remplit une fonction prévue dans l'organisation du service et cumule ainsi, contrairement à la loi, une pension de retraite avec un traitement. Quant au second, sous le titre de *conseil*, il reste chargé du service dont il était auparavant titulaire et dont la suppression n'est dès lors qu'apparente. Sa présence constitue en fait une augmentation du personnel réglementaire. »

Les départements ministériels que visait cette observation en ont reconnu la justesse. Ils ont convenu que l'attribution d'une indemnité annuelle et permanente ne se trouve pas conforme aux règles de la comptabilité publique. A l'ancien chef de division du Ministère du Commerce, a été attribuée une indemnité à forfait pour l'exercice 1891, ayant un caractère essentiellement temporaire et écartant toute idée de cumul contraire à la loi du 9 juin 1853. Pour le direc-

teur honoraire, l'indemnité annuelle de 3.000 francs a été supprimée à dater du 29 mai 1890. Au Ministère de l'Agriculture, les indemnités que recevaient les fonctionnaires explicitement désignés ont pris fin en décembre 1890.

Il y a d'autres cas encore où le cumul d'une pension civile et d'un traitement d'activité est absolument interdit.

Une prohibition complète existe ainsi relativement aux *fonctionnaires réformés en 1871 et 1872* pour cause de suppression d'emploi ou de réorganisation. La loi du 30 mars 1872 leur accorda des indemnités temporaires, mais prohiba leur cumul avec les traitements dus aux fonctionnaires réformés qui seraient replacés dans une administration de l'État (1).

Toutefois le Conseil d'État a jugé, par un arrêt du 30 avril 1875 (2) que l'article 12 de la loi du 15 mai 1818, qui autorise le cumul des pensions des académiciens et hommes de lettres avec leurs traitements d'activité dans le service de l'Instruction publique est applicable aux indemnités temporaires liquidées en exécution de la loi du 30 mars 1872 et de l'arti-

1. « Art. 3. — Si ces fonctionnaires et employés sont ultérieurement replacés dans une administration de l'État, les pensions ou indemnités accordées conformément aux art. 1 et 2 ci-dessus ne se cumuleront pas avec leur traitement. » *Bull., des lois*, n° 1018.

2. *Rec. arr. Cons. d'État.*, p. 400.

cle 19 de la loi de finances du 29 décembre 1873 (1). La question était soulevée par le cas d'un conservateur adjoint à la bibliothèque Mazarine (première espèce, Jules Sandeau) et celui d'un professeur à l'école nationale spéciale de dessin et de mathématiques à Paris (deuxième espèce, Rupricht-Robert). Le ministre des Finances soutenait que cette disposition qui accordait la faculté de cumul aux vicaires généraux, chanoines et curés septuagénaires, aux académiciens et hommes de lettres attachés à l'instruction publique, à la Bibliothèque du Roi, à l'Observatoire, au Bureau des longitudes, n'avait jamais été applicable qu'aux membres de l'ancien clergé qui, étant pourvus de pensions ecclésiastiques en vertu de la loi de germinal an X, avaient pris place dans les rangs du clergé nouveau, et aux membres de l'instruction publique et de tous les établissements désignés ci-dessus qui, à cette époque, jouissaient de pensions à titre gracieux. Ce système avait déjà été repoussé par un arrêt (2) portant que le bénéfice de l'article 12 de la loi du 15 mai 1818 ne pouvait être réclamé que par ceux qui toucheraient un traitement d'activité dans le service de l'instruction publique.

Une interdiction de cumul frappe également les

1. *Bull., des lois*, n° 2606.

2. Cons. d'Etat., 14 juin 1852, aff. Alazard; *Rec. arr. Cons. d'Etat.*, p. 491.

pensions des *grands fonctionnaires de l'Empire* : il résulte du règlement du 26 décembre 1866 qu'elles sont incompatibles avec un traitement et même avec une autre pension.

B. — Cas dans lesquels le Cumul est autorisé jusqu'à concurrence d'une certaine somme

1^o Règle établie par l'article 28 de la loi du 9 juin 1853 (1). — D'après l'article 28, § 2 de la loi de 1853, lorsqu'un pensionnaire est *remis en activité dans un service différent*, il ne peut cumuler sa pension et son traitement que jusqu'à concurrence de 1.500 francs.

Des discussions s'étant élevées sur le sens des mots « service différent », ce point a été fixé par les lettres du ministre des Finances des 1^{er} octobre 1853 et 5 avril 1855. La réintégration dans un service différent doit s'entendre de la réintégration dans un ministère autre que celui dans lequel l'employé avait

1. Loi du 9 juin 1853.

« Art 28. — Lorsqu'un pensionnaire est remis en activité dans le même service, le paiement de sa pension est suspendu.

« Lorsqu'il est remis en activité dans un service différent, il ne peut cumuler sa pension et son traitement que jusqu'à concurrence de 1.500 francs.

« Après la cessation de ses fonctions, il peut rentrer en jouissance de son ancienne pension, ou obtenir, s'il y a lieu, une nouvelle liquidation, basée sur la généralité de ses services. »

été primitivement retraité. Chaque ministère compte comme unité, sans aucune distinction entre les différentes branches de services qui y ressortissent (1).

Mais l'interdiction du cumul ne s'applique qu'aux traitements payés sur les fonds du Trésor public. Cette jurisprudence est établie par deux arrêts du Conseil d'Etat, en date du 17 mai 1826 (affaire Laffon de Ladebat) (2) et du 17 avril 1834 (affaire Faure) (3). Elle résulte du principe que nous avons exposé plus haut (4) et d'après lequel les règles prohibitives du cumul n'ont été édictées que dans l'intérêt du Trésor public.

La limitation à 1.500 francs du cumul d'une pension de retraite et d'un traitement d'activité s'applique à toute réunion sur la même tête de deux rémunérations, même concernant des services rendus par des individualités distinctes.

Ainsi une veuve, jouissant, par droit de reversion, d'une portion réduite de la pension qu'aurait obtenue son mari, peut recevoir un traitement comme rémunération de services qu'elle rend personnellement. On s'est demandé si, dans ce cas, le cumul, même limité à 1.500 francs, est admissible. La question fut

1. V. Bavelier, t. I, n° 119.

2. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 269.

3. *Ibid*, p. 242.

soulevée la première fois au contentieux, dès le lendemain de la mise en vigueur de la loi du 9 juin 1853, laquelle avait statué seulement sur le cas où un pensionnaire serait remis en activité. Un avis de la section des finances du Conseil d'Etat, en date du 30 octobre 1855 (veuve Bouvoust), déclara que l'article 28 de la loi de 1853 n'est pas une disposition restrictive qu'il ne convienne pas d'étendre en dehors du cas qu'elle prévoit. Il consacra, au contraire, dans l'intérêt des petits fonctionnaires, une exception au principe du non-cumul des traitements et pensions que nous venons d'exposer : la veuve dont il s'agissait fut admise à invoquer la disposition de l'article 28, § 3, de la loi de 1853, aux termes de laquelle le titulaire d'une pension est admis, lorsqu'il est remis en activité dans un service différent, à cumuler sa pension et son traitement jusqu'à concurrence de 1.500 francs.

Le Conseil d'Etat a consacré à plusieurs reprises cette solution, qui est fondée sur une interprétation large et bienveillante de la loi, puisqu'elle consiste à étendre aux veuves des fonctionnaires une disposition en dehors de laquelle elles n'auraient pu profiter du cumul dans aucune mesure. Un premier arrêt, en date du 3 août 1877 (veuve Mennequin) (1), concernait une veuve qui était receveuse des postes ;

1. *Rec. arr. Cons. d'Ét.*, p. 819.

un deuxième, en date du 9 avril 1897 (veuve Chené) (1), une veuve qui était professeur au Conservatoire national de musique.

Dans l'affaire jugée par l'arrêt de 1897, le pourvoi faisait valoir un moyen qui n'avait pas été invoqué dans l'affaire de 1877, à savoir que, l'article 36 de la loi du 9 juin 1853 (2), abrogeant l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 25 mars 1817 et l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 1818, cette abrogation avait supprimé en principe toute interdiction de cumul entre un traitement et une pension. Cette interprétation n'était pas susceptible d'être admise : l'interdiction du cumul est un principe posé par l'article 10 de la loi du 3 août 1790, et que l'article 27 de la loi du 25 mars 1817 avait confirmé sans y faire aucun changement en ce qui concerne le cumul des traitements avec une pension civile. L'article 13 de la loi du 15 mars 1818 avait apporté à cette interdiction une première dérogation, en autorisant le cumul de la pension et du traitement jusqu'à concurrence de 700 francs. L'article 28 de la loi de 1853 n'a eu d'au-

1. *Ibid.*, p. 319.

2. Loi du 9 juin 1853.

Art. 36. — « Sont abrogés : la loi du 15 germinal an XI, l'arrêté du 15 floréal an XI, le premier paragraphe de l'art. 27 de la loi du 25 mars 1817, le premier paragraphe de l'art. 13 de la loi du 15 mai 1818, et l'art. 31 de la loi du 19 mai 1849, ainsi que les dispositions des lois, décrets, ordonnances ou règlements qui seraient contraires à la présente loi. »

tre objet que de porter ce maximum à 1.500 francs ; cette disposition serait inexplicable si le législateur, en abrogeant, par l'article 36, les deux dispositions législatives rapportées ci-dessus, avait entendu implicitement et sans que rien dans la discussion ait signalé une innovation aussi grave, poser en règle que le cumul serait désormais permis sans limitation. Si ces dispositions ont été abrogées, c'est qu'elles n'étaient pas conciliables, dans les termes où elles étaient conçues, avec l'article 28, qui porte le maximum de la pension de 700 à 1.500 francs.

Un nouvel arrêt, du 14 novembre 1902 (veuve Doublet, *deuxième espèce*) (1), a décidé dans le même sens qu'une institutrice ne peut cumuler au delà de 1.500 francs le traitement qu'elle touche à ce titre avec la pension qui lui a été allouée comme veuve d'instituteur. En voici les termes :

« *Considérant* que l'article 27 de la loi du 25 mars 1817 prohibait d'une façon absolue tout cumul d'une pension et d'un traitement ; que, par la suite, la loi du 15 mai 1818 dans son article 13, § 1^{er}, a disposé que les pensions et traitements de toute nature qui, réunis, n'excéderaient pas 700 francs, pourraient se cumuler et seulement jusqu'à concurrence de cette somme ; qu'il résulte de la combinaison des articles 28 et 36 de la loi du 9 juin 1853 que cette loi en abrogeant les dis-

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 667.

positions précitées des lois de 1817 et 1818 a simplement entendu porter de 700 francs à 1.500 francs la limite du cumul autorisé... (1). »

Un arrêt plus récent encore (5 juillet 1907, veuve Guérin, *deuxième espèce*) a été rendu dans le même sens (2).

L'application de l'article 28 de la loi de 1853 a soulevé certaines difficultés, notamment au sujet des pensions liquidées antérieurement à sa promulgation. On s'est demandé si la règle limitative de cumul devait leur être appliquée. Un arrêt du Conseil d'Etat, du 10 septembre 1855 (affaire Pérignon et affaire Corneille), a résolu cette question par l'affirmative (3). Il déclara que si les pensions liquidées antérieurement à la promulgation de la loi de 1853 constituent des droits acquis, que ne peut modifier l'application des dispositions de cette loi, les conditions auxquelles est subordonnée l'allocation d'un traitement d'activité peuvent, au contraire, être changées et réglées à nouveau, sans qu'il y ait violation d'aucun droit acquis. En d'autres termes, la réduction en cas de cumul n'entame pas le droit à la pension, mais est une condition imposée au fonctionnaire qui en jouit au moment de son entrée en fonctions. Ainsi les deux

1. *Rec. arr. cons. d'Et.*, p. 667.

2. *Ibid.*, p. 635.

3. *Dalloz, jur. gén.*, 1856, III, p. 31.

premiers paragraphes de l'article 28 de la loi de 1853, portant que, lorsqu'un pensionnaire est remis en activité dans un service différent, il ne peut cumuler sa pension et son traitement que jusqu'à concurrence de 1500 francs, s'appliquent même au cas où la concession de la pension remonte à une époque antérieure à la promulgation de cette loi.

Il faut cependant noter que, sur les mêmes affaires, la section des finances du Conseil d'Etat avait auparavant exprimé une opinion opposée, par un avis du 30 décembre 1854 conçu de la manière suivante :

« La section appelle l'attention de Votre Excellence sur la question de savoir s'il ne serait pas plus conforme à la justice et à l'esprit de la loi (du 9 juin 1853) de ne pas lui donner une sorte d'effet rétroactif et de ne considérer l'arrêté du 15 floréal an II comme abrogé qu'à partir du jour où la loi du 9 juin a été promulguée. — Dans ce cas, les arrérages des pensions à liquider dans les mêmes conditions que celles proposées en faveur de M. Pérignon ne devraient courir qu'à partir de l'exécution de la loi du 9 juin 1853. » L'arrêt du 10 septembre 1855 a fait prévaloir la solution contraire, qui est la plus juridique.

2° *Règles établies par des lois spéciales.* — Les fonctionnaires élus députés ont leur pension de retraite liquidée en vertu de la loi organique du

30 novembre 1875 (1). Après l'expiration de leur mandat, ils sont remis en activité : on leur applique alors l'article 28 de la loi du 9 juin 1853. Cela résulte du dernier paragraphe de l'article 10 de la loi du 3 novembre 1875.

Il en est de même pour les fonctionnaires élus sénateurs, en vertu des lois du 9 décembre 1884 (Dispositions transitoires), 26 décembre 1887 et 29 mars 1897 (art. 29).

1. Loi du 30 novembre 1875. (*Bull. des lois*, n° 4740) :

« Art. 10 modifié. — Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à une pension de retraite et peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité.

« Le fonctionnaire civil qui, ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de député, justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle.

« Cette pension sera réglée :

1° En ce qui concerne le fonctionnaire soumis, pour la pension, à la loi du 9 juin 1853, conformément au 3^e paragraphe de l'article 12 de cette loi ;

2° En ce qui concerne le fonctionnaire soumis, pour la pension, à la loi du 22 août 1790, à raison de un trentième, par année de services, de la pension qui devrait être liquidée à son profit pour trente ans de services.

« Les mêmes dispositions sont applicables dans le cas prévu par le second paragraphe de l'article unique de la loi du 26 décembre 1887.

« Si le fonctionnaire est remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3, § 2, et 28 de la loi du 9 juin 1853 lui seront applicables.

Certaines exceptions aux règles prohibitives du cumul ont été établies par des dispositions législatives spéciales.

Ainsi, aux termes de l'article 12, § 2, de la loi du 15 mai 1818, les pensions des académiciens et hommes de lettres attachés à l'Instruction publique, à la Bibliothèque du roi, à l'Observatoire ou au Bureau des Longitudes, peuvent se cumuler avec un traitement d'activité, jusqu'à concurrence de 2.000 francs, pourvu que la pension et le traitement ne s'élèvent pas ensemble à plus de 6.000 francs (1). Un arrêt du Conseil d'État, en date du 14 juin 1862 (Affaire Alazard) (2), avait décidé que le bénéfice de cette disposition ne pouvait être réclamé que par ceux qui auraient touché un traitement d'activité dans le service de l'Instruction publique, et non, par exemple, par celui qui, pourvu d'une pension de l'Université, serait venu à faire partie du clergé. D'après le même arrêt, les traitements d'activité qui, antérieurement à la mise en vigueur de la loi du 9 décembre 1905, étaient alloués aux vicaires généraux, chanoines et curés de canton septuagénaires, ne devaient se cumuler qu'avec les pensions ecclésiastiques. Cette décision était basée sur le paragraphe 1^{er} de l'arti-

1. Conf. p. 80 et décret du 31 mai 1862, art. 272 (v. p.) ;
décision du Cons. d'Ét. du 30 août 1875.

2. *Rec. arr. Cons. d'Ét.*, p. 491.

cle 12 précité de la loi du 15 mai 1818 autorisant, jusqu'à concurrence de 2.500 francs, le cumul des pensions des vicaires généraux, des chanoines et des curés de cantons septuagénaires avec un traitement d'activité.

Il faut remarquer que les règles de non-cumul des pensions posées par l'article 28 de la loi de 1853 s'appliquent aux professeurs, gens de lettres et artistes, bien qu'ils puissent remplir plusieurs fonctions et occuper plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor public.

CHAPITRE III

Cas dans lesquels le Cumul est autorisé

Il existe d'assez nombreuses exceptions aux règles de non-cumul entre une pension civile et un traitement d'activité. Il nous semble qu'elles peuvent être classées de la manière suivante :

Un premier groupe d'exceptions se rattache à ce principe que les prohibitions de l'article 28 de la loi de 1853 ne sont pas applicables lorsque les sommes reçues en dehors de la pension ne constituent pas un traitement à proprement parler.

En second lieu, le cumul de la pension n'est pas interdit avec les traitements qui ne sont pas payés par l'Etat.

Enfin, et c'est là une troisième catégorie, certaines pensions se cumulent avec des traitements d'activité, en vertu d'une disposition législative spéciale. Cette mesure a été dictée, suivant les cas, par un sentiment de charité, par la reconnaissance pour un service rendu à la patrie, à titre de réparation, ou pour une autre cause encore.

1° — *L'indemnité législative* (1) des députés et des sénateurs, ne constituant pas un traitement, peut se cumuler avec une pension ; c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat par un arrêt du 1^{er} juin 1883.

Pour le même motif, les remises des *receveurs buralistes des contributions indirectes* peuvent se cumuler avec des pensions. Ce cumul résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 24 septembre 1819, d'un nouvel avis du 6 décembre 1849, enfin d'une décision du ministre des Finances du 27 janvier 1863.

Il est également admis que les rétributions allouées aux *receveurs buralistes des douanes*, pouvant être considérées comme des indemnités, sont cumulables avec les pensions (2).

De plus, l'Administration a considéré comme étant cumulables avec les pensions :

Les traitements des *employés temporaires*, tels que ceux attribués au personnel auxiliaire des ponts et chaussées attaché au service des grands travaux.

Les *salaires affranchis des retenues*, par exemple celui d'un garçon de laboratoire.

Certaines *rétributions non soumises aux retenues*, notamment les indemnités accordées aux greffiers des cours, des tribunaux et des justices de paix.

1. Affaire Datas. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 515.

2. Cour des Comptes. Ch. du Conseil, séance du 8 juin 1888.

De même est autorisé le cumul d'une pension civile avec l'indemnité de *porteur de contraintes*. Il est expliqué, à ce sujet, dans une lettre adressée au trésorier-payeur général d'Alger par le directeur de la Dette inscrite, le 31 mars 1890, que les dispositions de l'article 28 de la loi du 9 juin 1853 ne sont pas applicables aux agents qui, bien qu'étant payés sur les fonds de l'Etat, ne font partie d'aucun cadre de personnel permanent et qui, par la raison même qu'ils sont employés à titre auxiliaire et qu'ils ne subissent pas la retenue, peuvent être congédiés du jour au lendemain (1).

Enfin, en vertu d'une décision du ministre des Finances du 2 août 1876, les règles de non-cumul ne s'appliquent pas aux traitements qui ne sont pas acquittés directement par l'Etat, comme les appointements imputés sur les chapitres du budget affectés au *personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures* et aux *dépenses administratives* de la *Chambre des députés* et du *Sénat*.

Ces dernières exceptions amènent à préciser le principe formulé par la loi : la règle de non-cumul s'applique à tous les traitements payés sur les fonds de l'Etat, sans aucune distinction entre les traitements qui donnent droit à pension et ceux qui

1. Lettres du ministre des Finances des 4 mars 1854 et 16 juillet 1855.

n'offrent pas cette expectative. C'est ce qu'expriment formellement les prescriptions du ministre des Finances.

2^o — Nous arrivons de la sorte à une question qui a été l'objet de vives controverses : les prohibitions de cumul doivent-elles frapper les *traitements* payés sur les fonds *des communes* ? La simple application du principe que nous venons d'exposer donne une réponse négative. Cette opinion doit être fortifiée encore par l'idée qui domine toute notre matière, à savoir que les prohibitions de cumul n'ont pas eu pour but principal la disparition des fonctionnaires opulents, mais l'intérêt du Trésor et la diminution de ses charges. Nous avons déjà fait cette remarque en exposant les restrictions que la loi apporte au cumul de plusieurs traitements. La possibilité du cumul d'une pension sur les fonds du Trésor avec un traitement municipal paraît donc hors de doute. Cependant, contre toutes prévisions, des contestations se sont élevées sur ce point. Nous croyons utile d'exposer les arguments qui militent en faveur de ce cumul.

Il convient de rappeler tout d'abord les variations de la législation sur cette question dont l'importance pratique est très grande.

Les lois des 25 mars 1817 et 15 mai 1818 ne prohibaient le cumul, au delà de 500 francs, qu'autant que la pension et le traitement étaient payables sur

les fonds du Trésor. Tel est le premier état de la législation.

Le 13 mars 1848, le Gouvernement provisoire rendit un décret ainsi conçu :

« Le Gouvernement provisoire,

Vu les lois des 25 mars 1817 et 15 mai 1818, qui interdisent de cumuler une pension avec un traitement d'activité, en tant que l'un et l'autre dépassent la somme de 700 francs et sont payés tous deux sur les fonds de l'Etat ;

« Considérant qu'il y a lieu, dans l'intérêt des caisses de retraite, d'appliquer cette mesure à un cumul quelconque ;

« *Décète* :

« Nul ne pourra désormais jouir simultanément d'un traitement d'activité et d'une pension de retraite, servis l'un et l'autre soit par les fonds de l'Etat *ou des communes*, soit par les fonds de retenue.

« Le cumul continuera à avoir lieu, dans tous les cas, jusqu'à concurrence de 700 francs (1). »

On voit que c'était la prohibition radicale et absolue du cumul, au delà de 700 francs.

Mais quatre ans plus tard intervint la loi de finan-

1 *Bull. des lois*, n° 109. La question du cumul a été une des grandes préoccupations du gouvernement de la deuxième République. Plusieurs autres décrets y furent relatifs, notamment ceux des 14 et 19 juin 1848.

ces du 8 juillet 1852 (1) dont l'article 27 est ainsi conçu :

« Les décrets du 13 mars et 12 août 1848, relatifs au cumul des traitements et pensions, sont abrogés. »

Le rapporteur, M. Gouin, caractérisa de la manière suivante les effets de cette abrogation : « En abrogeant le décret du 13 mars 1848, nous reviendrons à la législation des 25 mars 1817 et 15 mai 1818, portant l'interdiction de cumuler une pension avec un traitement d'activité, en tant que l'une et l'autre dépassent la somme de 700 francs, et sont payés tout deux sur les fonds de l'Etat (2). » On est ainsi revenu au point de départ, c'est-à-dire à la législation de 1818, d'après laquelle une pension de retraite de l'Etat pouvait parfaitement être cumulée avec un traitement municipal.

La question paraît donc définitivement tranchée par l'historique même de la législation.

On a voulu toutefois s'appuyer, pour combattre cette solution, sur les termes, en apparence absolus, de l'article 28 de la loi du 9 juin 1853. La conséquence que l'on prétend en tirer ne semble aucunement fondée.

1. *Bull. des lois*, n° 4257.

2. *Moniteur universel*, 25 juin 1852.

Tout d'abord, il est indiscutable que la loi de 1853, dans toutes ses dispositions ne s'occupe que des emplois directement « rétribués par l'Etat » : c'est affirmé par l'article 3 qui est placé en quelque sorte en frontispice de la loi et qui en caractérise la portée (1).

De plus, il y a un ensemble d'arguments historiques et d'arguments de texte qui semblent ne point permettre de conserver le moindre doute sur l'inapplicabilité de l'article 28 aux emplois municipaux. Voici ces arguments, que nous empruntons à M. G. Langlois, auteur d'une étude sur le cumul des traitements municipaux.

On vient de voir que le décret du 13 mars 1848, qui prohibait le cumul d'une manière absolue, a été formellement abrogé par l'article 27 de la loi du 8 juillet 1852. On sait également en quels termes explicites le rapporteur de cette loi, M. Gouin, annonçait l'intention de revenir à la législation de 1818, d'après laquelle il n'était défendu de cumuler la pension et le traitement qu'autant qu'ils étaient « payés tous deux sur les fonds de l'Etat ».

1. Loi du 9 juin 1853 :

« Art. 3. — Les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'Etat, et nommés à partir du 1^{er} janvier 1854, ont droit à pension conformément aux dispositions de la présente loi... » (*Bull. des lois*, n° 488.)

Or la loi sur les pensions civiles a été présentée le 15 février 1853, c'est-à-dire sept mois après la promulgation de la loi du 8 juillet 1852. Elle a eu également pour rapporteur M. Gouin. Est-il vraisemblable qu'à un semestre d'intervalle, le même gouvernement, la même Chambre, le même rapporteur, après avoir déclaré hautement leur intention d'abroger la législation de 1848, pour revenir à la législation de 1818, soient ensuite revenus à la législation de 1848, et cela sans en parler, sans dire un seul mot de leur intention à cet égard, ni dans l'exposé des motifs, ni dans le rapport, ni dans la discussion ?

Ce rapprochement historique, déjà tout à fait concluant, est en outre corroboré par des arguments de texte, qui semblent ne pouvoir plus laisser aucune place à la controverse.

L'article 44 du décret du 9 novembre 1853, en premier lieu, établit la formalité d'un avis du « ministre compétent » au ministre des Finances, à chaque mise nouvelle en activité d'un pensionnaire. Donc il ne s'agit, dans cet article 44, interprétant et appliquant l'article 28 de la loi du 9 juin, que d'emplois ressortissant à un « ministère », et par conséquent rétribués sur les fonds de l'Etat.

Mais voici qui est absolument décisif. L'article 46 du même décret est ainsi conçu :

« Tout titulaire d'une pension inscrite au Trésor doit pro-

duire, pour le paiement, un certificat de vie délivré par un notaire, conformément à l'ordonnance du 6 juin 1839, lequel certificat contient, *en exécution des articles 14 et 15 de la loi du 15 mai 1818*, la déclaration relative au cumul... (1). »

Ainsi non seulement la législation de 1818 n'est plus abrogée, mais on s'y réfère expressément ; c'est elle qui doit tracer le modèle de la déclaration à faire relative au cumul. Et l'article 14 de cette loi du 15 mai 1818 dit les termes dans lesquels le certificat de vie doit être établi :

« Tout pensionnaire sera tenu de déclarer, dans son certificat de vie, qu'il ne jouit d'aucun traitement, sous quelque dénomination que ce soit, ni d'aucune autre pension ou solde de retraite, *soit à la charge de l'État, soit sur les fonds de la Caisse des Invalides de la Guerre ou de celle de la Marine...* (2) »

Ainsi les traitements ou pensions à la charge de l'Etat ou de la Caisse des Invalides, voilà seulement ce dont il faut tenir compte pour apprécier s'il y a cumul prohibé. Le sens de cet article 14 est par lui-même parfaitement clair. Il a été d'ailleurs fixé d'une manière très nette :

1. *Bull.*, n° 869.

2. *Bull.*, n° 4 101.

1^o Par deux arrêts du Conseil d'Etat, en date des 17 mai 1826 et 17 avril 1834, que nous avons cité précédemment (1);

2^o Par décret précité du 12 mars 1848, qui, en abrogeant la législation de 1818, a très explicitement déterminé quelle en était la portée, ainsi qu'on l'a vu ;

3^o Enfin par l'article 27 de la loi du 8 juillet 1852, qui a fait revivre cette législation, et par le commentaire aussi explicatif que possible qu'en a donné le rapporteur.

En conséquence nous sommes bien sous l'empire de la législation de 1818, et cette législation autorise le cumul d'une pension de l'Etat avec un traitement municipal.

La doctrine est d'ailleurs entièrement conforme à ce qui précède.

On lit dans le *Répertoire général d'Administration municipale et communale*, par MM. Rigaud et Maulde :

«... Rien n'empêche de cumuler une pension de retraite avec un traitement payé sur les fonds municipaux, ou, réciproquement, une pension payée sur la caisse municipale avec un traitement payé sur les fonds du Trésor. »

1. V. *Pension*, n^o 124, t. II, p. 770.

Le *Dictionnaire de l'Administration française*, de Maurice Block, s'exprime ainsi (1) :

« ... Il faut, au surplus, observer que la loi, dans les restrictions qu'elle impose au cumul, n'envisage que les sommes payées pour la rétribution de services publics. »

On peut ajouter que ce système est le seul qui soit juste et rationnel. L'Etat, débiteur de la pension et débiteur du traitement, est parfaitement libre d'apporter une certaine limite à leur cumul. Lorsqu'il accorde le traitement afférent au nouvel emploi occupé par le pensionnaire il peut tout naturellement ne l'accorder que sous la condition d'une certaine réduction.

Une restriction de ce genre se comprend encore lorsqu'il s'agit, non d'une pension, mais d'une allocation accordée, en dehors de tout droit acquis, par une sorte de générosité du législateur. Tel est, par exemple, le cas du supplément de pension accordé par la loi du 18 août 1881.

Mais il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'une pension de retraite proprement dite. On ne comprendrait pas qu'un traitement payé sur les fonds communaux vint exonérer l'Etat du paiement partiel ou total, non d'une allocation accordée à titre de secours, mais d'une pension qu'il doit.

1. V. *Pension*, n° 175 de l'éd. de 1905.

Ce serait, en réalité, une sorte de subvention involontaire de la commune au Trésor public, pour le paiement d'une dette de l'Etat.

Enfin il faut considérer que dans la pratique la prohibition du cumul que nous envisageons donnerait des résultats tout à fait fâcheux. Il arrive très fréquemment que d'anciens fonctionnaires de l'Etat, par exemple des douaniers en retraite, qui n'ont que 500 ou 600 francs de pension, recherchent de modestes emplois communaux de planton, concierge, etc., afin de faire face à l'insuffisance évidente de leurs ressources. Les municipalités, de leur côté, acceptent volontiers le concours de ces vieux serviteurs, d'une honnêteté éprouvée, depuis longtemps accoutumés à l'exactitude et à la discipline. Serait-il bon de leur fermer cette issue, ou bien de les priver en partie de la rétribution de leur travail, d'imposer à leurs émoluments une limite incompatible avec le bien-être de leur vieillesse ? C'est une mesure que ne pourraient comprendre les intéressés et que regretteraient vivement les administrations municipales. La loi et l'équité sont d'accord pour la proscrire absolument. Il convient toutefois de remarquer que les règles de non-cumul doivent s'appliquer exceptionnellement à certains traitements municipaux qui conduisent à une pension de retraite, qui sont payés par l'Etat et assujettis aux retenues pour le service des pensions civiles. Il en est ainsi des traitements

des professeurs de collèges communaux, des instituteurs et des préposés en chef de l'octroi.

Les mêmes principes permettent le cumul illimité d'une pension servie par l'Etat et d'un *traitement départemental* ou d'un traitement payé sur les fonds particuliers d'une *colonie*.

Inversement, aucun texte ne s'oppose au cumul d'une pension servie par une caisse de retraites départementale, communale ou coloniale avec un traitement de l'Etat.

Quant aux règles applicables, en matière de cumul, aux pensions municipales, départementales et coloniales, elles sont particulières à chaque caisse de retraites et figurent dans leur texte organique. En principe, est interdit le cumul d'une pension servie par une commune, un département ou une colonie avec un traitement versé sur les fonds de la même commune, du même département ou de la même colonie seulement. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé, le 7 avril 1905 (affaire Robin) (1), par application du règlement de la caisse des retraites de la Corse, qu'un ancien agent voyer en chef de ce département, ayant obtenu une pension pour infirmités, était en droit de la cumuler avec le traitement attaché aux fonctions d'agent voyer en chef de la Corrèze, ce trai-

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 351.

tement n'étant pas payé sur les fonds du département débiteur de la pension. L'article 16 du règlement précité est en effet ainsi conçu : « Lorsque la pension a été accordée après trente ans de services, ou bien avant l'accomplissement de ce temps, par suite de suppression d'emploi ou pour infirmités, le cumul de cette pension avec un traitement d'activité est autorisé, pourvu que l'emploi auquel ce traitement est attaché ne soit pas rétribué sur les fonds du département. »

3° — *Les secours aux orphelins* spécifiés dans l'article 16 de la loi de 1853 (2) ne constituant pas des pensions, on ne pouvait leur appliquer les articles 28 et 31 de la loi. Par suite ils étaient susceptibles de cumul, soit avec un traitement, soit avec une pension proprement dite. Mais ces secours ont été transformés en pensions temporaires par l'article 50, § 2, de la loi du 28 avril 1893. On pourrait soutenir qu'une solution différente devrait être admise désor-

1. Loi du 9 juin 1853 :

« Art. 16. — L'orphelin ou les orphelins mineurs d'un fonctionnaire ou employé ayant obtenu sa pension, ou ayant accompli la durée de services exigée par l'article 5 de la présente loi, ou ayant perdu la vie dans un des cas prévus par les paragraphes 1^{er} et 2^e de l'article 14, ont droit à un secours annuel lorsque la mère est ou décédée, ou inhabile à recueillir la pension ou déchu de ses droits... »

mais à leur égard. Cependant il semble difficile de faire résulter une pareille conséquence d'une simple modification de texte, adoptée sans discussion devant les Chambres.

Les *pensions accordées à titre d'indemnité* aux victimes du coup d'Etat du 2 décembre 1851, ou de *récompense nationale* sont affranchies des règles prohibitives du cumul (1). Il en est ainsi des pensions concédées par les lois des 30 août 1830, 21 et 26 avril 1833, 4 septembre 1835, le décret du 24 juillet 1848, les lois des 16 mai 1858, 16 avril 1859, etc.

La loi du 18 avril 1888, en accordant des pensions viagères aux survivants des blessés de février 1848, les a fait bénéficier de la même faveur. En conséquence, le ministre des Finances a décidé le 20 décembre 1888 que les arrérages en seraient cumulables avec toute autre pension et avec tout traitement quelconque (2).

Il en est de même des pensions accordées aux veuves de divers militaires ou employés tués pendant l'insurrection de Paris en 1871. La loi du 15 septembre 1871, par exemple, est ainsi conçue :

1. V. l'art. 274 du déc. du 31 mai 1862 et Règlement du 26 décembre 1866, *nomenclature*, § 90, 10°.

2. Circulaire (*Comptabilité publique*) du 21 décembre 1888, § 5 ; *nomenclature* du règlement du Ministère des Finances, § 90, 10° ; loi du 30 juillet 1881.

« En récompense du service éminent qu'a rendu le commandant Martian de Bernardy de Sigoyer, en contribuant d'une manière spéciale à sauver le musée du Louvre de l'incendie, le 24 mai 1871,

« Il est accordé :

« 1^o A sa veuve, une pension viagère de deux mille francs, qui se *cumulera* avec celle à laquelle la loi lui donne droit ;

« 2^o A chacun de ses quatre enfants, une pension viagère de cinq cents francs, outre la faculté d'être élevés gratuitement dans les écoles de l'Etat. (1) »

Les termes de la loi du 1^{er} mars 1872 (2), qui accorde des pensions nationales : 1^o aux veuves du général Lecomte et du colonel Billet ; 2^o aux veuves et orphelins des gendarmes, sergents de ville, gardiens de la paix, gardes de Paris, etc., tués pendant l'insurrection de la Commune de Paris, permettent également le cumul d'une façon expresse. Et déjà, pour la famille du général Lecomte, une loi du 26 mars 1871 (3) était intervenue qui stipulait la faculté de cumul, malgré sa concision :

« Article premier.— La famille du général Lecomte, assassiné à Paris, est adoptée par la nation.

« Art. 2. — Une pension nationale, dont le chiffre sera

1. *Bull. des lois*, n^o 527.

2. *Bull. des lois*, n^o 961.

3. *Bull. des lois*, n^o 349.

ultérieurement fixé, est allouée à M^{me} veuve Lecomte. Elle se *cumulera* avec celle à laquelle elle a droit en vertu des lois existantes. »

L'interdiction du cumul étant la règle, les exceptions doivent être restreintes aux cas spécialement indiqués. Le Conseil d'Etat en a ainsi décidé par son arrêt de 1898 (dame de Gressot) (1), d'après lequel la veuve d'un lieutenant-colonel qui a reçu une pension viagère à titre de récompense nationale, avec stipulation qu'elle pourrait la cumuler avec la pension à laquelle elle avait droit comme veuve de colonel, ne peut prétendre que cette exception doit s'étendre à la pension qu'elle a obtenue comme veuve d'un général avec lequel elle s'est mariée en secondes noces.

Les règles de non-cumul ne s'appliquent pas non plus aux indemnités qui furent accordées aux *victimes du coup d'Etat* du 2 décembre 1851 et de la *loi de sûreté générale* du 27 février 1858 par la loi du 30 juillet 1881 (2), dont l'article 12 est ainsi rédigé :

« Les personnes dont les demandes auront été définitivement admises pourront, suivant leurs aptitudes, obtenir des emplois, tels que perceptions, recettes buralistes, entrepôts et débits de

1. *Rec. arr. Conseil d'Etat*, p. 602.

2. *Bull. des lois*, n° 10896.

tabacs, sans que les règles sur la limite d'âge puissent leur être appliquées. Ces avantages *pourront être cumulés* avec la pension viagère. »

Le cumul des pensions est possible encore : avec les traitements de la *Légion d'honneur*, d'après l'article 6 de l'ordonnance du 26 juillet 1821, le décret du 24 mars 1852 et l'article 274 du décret du 31 mai 1862 ; avec les rentes viagères attribuées aux *médailles militaires*, en vertu de l'article 3 du décret du 24 mars 1852 et de l'article 274 précité du décret du 31 mai 1862.

Une loi du 26 juillet 1821, complétée par une ordonnance du 24 février 1825 (1), a attribué une pension aux *donataires* qui, sous le premier Empire, avait reçu en récompense de services éminents dans l'armée ou les emplois civils la jouissance de domaines conquis à l'étranger et en avaient été *dépossédés* par le traité du 30 mai 1814. Cette pension était réversible sur la veuve et sur les enfants du premier titulaire, moitié sur la veuve et moitié sur les enfants, avec réversibilité en faveur du dernier survivant de la veuve ou des enfants à l'exclusion des enfants adoptifs (2). A ces pensions s'ajoutent, avec les

1. *Bull. des lois*, n° 24.

2. V. Cons. d'Etat, 14 oct. 1831 ; *Rec. arr. Cons. d'Etat*, p. 196.

mêmes droits de partage et de reversibilité, celles accordées aux militaires des *armées royales de l'Ouest et du Midi*, que l'ordonnance du 22 mai 1816 et la loi du 14 mai 1818 avaient assimilés aux donataires. L'article 6 de la loi de 1821 dispose que ces diverses pensions ne sont pas soumises aux règles prohibitives du cumul (1).

La loi du 8 juillet 1852 (2) a créé des pensions au profit des *employés et agents de la liste civile* du roi Louis-Philippe qui se trouvaient privés depuis le 24 février 1848, après dix ans d'exercice, de leurs emplois ou des allocations de retraite dont ils jouissaient sur les fonds de la liste civile. La fixation de ces pensions ainsi que le mode de reversibilité sur la tête des veuves et des enfants, ont été réglés par le décret du 31 juillet 1852. La loi dispose que ces pensions sont cumulables avec les pensions concédées sur la caisse de vétérance. Mais elles ne le sont pas avec un traitement d'activité, soit sur les fonds de l'Etat, soit sur ceux des départements et des communes. Un arrêt du Conseil d'Etat du 2 août 1854 (affaire Godart-Dubuc) (3) a jugé, par application de la loi du 8 juillet 1852, qu'un sous-intendant militaire qui a été aussi employé de la liste

1. Conf. l'art. 274 du décret du 31 mai 1862 et le Règlement du 26 décembre 1866, nomenclature, § 90, 9°.

2. *Bull. des lois*, n° 4215.

3. *Rec. arr. Cons. d'Etat*, p. 734.

civile avait pu, antérieurement à la loi du 9 juin 1853, et pouvait encore, en vertu de l'article 31, § 2, de cette loi, jouir cumulativement de sa pension militaire, de sa pension civile et d'une indemnité viagère de retraite.

Une autre dérogation aux règles générales résulte de la loi du 15 juillet 1879. Cette loi, établissant des pensions au profit des *agents départementaux ou communaux d'Alsace-Lorraine*, dont les caisses de retraites ont été liquidées, a disposé qu'elles pourraient être cumulées avec un traitement d'activité ou avec une autre pension, pourvu que, dans ce dernier cas, il n'y ait pas double emploi dans les années de services admises en liquidation. Toutefois ne doivent pas être considérés comme faisant double emploi les services rendus dans l'instruction publique par les instituteurs qui ont versé à la fois des retenues à la caisse municipale et au Trésor.

Enfin, aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juin 1878, les militaires de la *réserve* et de l'*armée territoriale* cumulent, en temps de paix, les pensions dont ils jouissent avec la solde et les prestations qui leur sont accordées pendant les exercices ou manœuvres auxquelles ils sont convoqués. Le même article 1^{er} laissait soumis au principe de non-cumul le personnel administratif de l'armée territoriale désigné dans l'article 53 de la loi du 13 mars 1875. Mais cette disposition est devenue sans objet

depuis que l'article 13 de la loi du 15 juillet 1893 a supprimé l'effectif administratif permanent et soldé de l'armée territoriale.

Troisième Partie

CUMUL DE PENSIONS MILITAIRES ET DE TRAITEMENTS

CHAPITRE PREMIER

Cumul d'une Pension militaire et d'un Traitement militaire

A. — Règle générale. Prohibition

En principe, une pension militaire ne peut être cumulée avec un traitement militaire d'activité : il y a incompatibilité entre eux (1).

Sur ce point, la législation n'a pas varié : la loi du 28 fructidor an VII sur la solde de retraite pour l'ar-

1. V. — Conseil d'Etat, 27 août 1857 (affaire Renner), *Rec. arr. Cons. d'Etat*, p. 687. — Décret du 29 mai 1890, art. 13. *Bull. off. Min. Guerre*, 1890, P. R., n° 36. — Règlement sur la comptabilité des dépenses du Ministère de la Guerre du 9 avril 1869, art. 46.

mée de terre, qui est encore en vigueur sur ce point, disposait déjà :

« Art. 4. — Nul ne peut à la fois jouir de la solde de retraite et de celle d'activité pour un service militaire permanent (1). »

La loi du 8 floréal an XI, relative au mode d'admission à la solde de retraite et au traitement de réforme, dit à son tour :

« Art. 9. — La solde de retraite peut se cumuler avec tout autre traitement que la solde d'activité (2). »

Cette prohibition est répétée dans l'article 27 de la loi de finances du 25 mars 1817, dans l'article 10 de l'ordonnance du 20 juin 1817 (3) qui règle le mode d'exécution du titre IV de cette loi, concernant les pensions, et d'une façon expresse dans l'article 27 de la loi du 11 avril 1831 sur les pensions de l'armée de terre (4), d'après lequel : « les pensions militaires dans la fixation desquelles il sera fait application de l'article 4 de la présente loi, ne pourront, en aucun cas, être cumulées avec un traitement civil d'activité ».

1. *Bull. des lois*, n° 3268.

2. *Bull. des lois*, n° 2755.

3. *Bull. des lois*, n° 2335.

4. *Bull. des lois*, n° 104.

Elle se trouve encore dans l'article 28 de l'ordonnance du 25 décembre 1837 (1), qui dispose :

« Aucune solde d'activité, de disponibilité ou de non-activité ne peut être cumulée avec une pension civile ou militaire accordée à quelque titre que ce soit, ni avec un traitement quelconque à la charge de l'Etat (2). »

Il en est ainsi pour les officiers et pour les non-officiers. La circulaire du ministre de la Marine du 12 avril 1886 a déclaré que la même prohibition frappe, en vertu de la loi du 28 fructidor an VII, les pensions et traitements de l'armée de mer.

Elle est étendue aux allocations qui n'ont pas à proprement parler de caractère de pensions ; le Conseil d'Etat s'est ainsi prononcé au sujet des gratifications renouvelables, dont la suppression ni le refus ne peuvent donner lieu à un recours par voie contentieuse : l'arrêt du 24 mars 1899 (affaire Lartilley) (3) a décidé qu'un ancien sergent d'infanterie de marine, nommé commis du commissariat de la marine, ne peut cumuler avec le traitement afférent à cet emploi la gratification renouvelable qu'il avait obtenue comme ancien sous-officier.

1. *Bull. des lois*, supp., n° 11706.

2. Le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts a soutenu, le 1^{er} août 1903, que cet article 28 est implicitement abrogé par la loi du 28 juillet 1852.

3. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 264.

Pour appliquer le principe, il est nécessaire de savoir à quel signe l'on reconnaît le caractère militaire d'une pension de retraite et d'un traitement. Une décision du contentieux du Conseil d'Etat rendue le 18 janvier 1884 au sujet du cumul d'une pension de retraite avec un traitement d'activité résout ainsi la question :

Toutes les fonctions qui peuvent donner lieu à une pension régie par des lois exclusivement applicables à l'armée ont un caractère militaire. Par suite, les traitements de tous les grades ou emplois ouvrant le droit aux pensions prévues par les lois des 11 et 18 avril 1831 doivent, ainsi que ces pensions, être considérés comme militaires, et il n'y a plus d'autres pensions ou services civils que les services rémunérés ou les pensions liquidées d'après le décret du 2 février 1808 et la loi du 9 juin 1853 (1).

Le Conseil d'Etat a jugé, en conséquence et en se référant aux termes de l'article 27 de la loi de 1817 et de l'article 28 de l'ordonnance du 25 décembre 1837, que, si les pensions de retraite pour services militaires ne peuvent être cumulées qu'avec un traitement civil, une pension militaire est incompatible

1. Circulaires du ministre de la Marine des 2 avril 1884 et 12 avril 1886.

avec un traitement de portier-consigne, qui a un caractère militaire (1).

Le 13 décembre 1878 (2), il a prononcé de même l'incompatibilité d'une pension militaire et d'un traitement de surveillant des établissements pénitentiaires aux colonies, cet emploi étant un emploi militaire aux termes du décret du 20 novembre 1867.

La détermination du caractère militaire d'un traitement n'est pas toujours une chose aussi facile qu'elle l'était dans les deux cas précédents. C'est d'elle que sont nées toutes les difficultés relatives à l'application de la prohibition particulière qui nous occupe.

Le Ministère de la Marine et le Ministère de la Guerre comportent-ils des services civils, ou bien, ces départements étant militaires, tous leurs services sont-ils par cela même militaires, de telle sorte que les traitements eux-mêmes des fonctionnaires civils doivent être réputés traitements militaires d'activité ? Ce point fait difficulté depuis longtemps et plusieurs tendances opposées ont successivement prévalu.

En ce qui concerne spécialement la Marine, l'Administration de la Caisse des Invalides de la Marine a, en général, considéré la loi du 18 avril 1831 comme ayant créé des pensions exclusivement militaires ;

1. Conseil d'Etat, 24 janvier 1890, affaire Nicolini ; *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 63.

2. Affaire Outrequin ; *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 1028.

toutefois elle a admis, par exception, que certaines fonctions dépendant du Ministère de la Marine sont purement civiles, et elle a continué à servir des pensions à des retraités qui touchaient un traitement en qualité de syndics des gens de mer, guetteurs de sémaphores, gardes maritimes, bibliothécaires dans les arsenaux, etc. Puis, allant plus loin, on a pensé qu'il y a un grand nombre de services civils au Ministère de la Marine et que les seuls services militaires sont ceux auxquels appartiennent les individus qui sont liés au service et qui, par suite, pourraient être déclarés déserteurs, que les services civils sont ceux dans lesquels sont rangés les agents employés sur les côtes, dans les arsenaux et aux colonies, que les traitements de ces agents sont des traitements civils bien qu'ils aboutissent à des pensions régies par la loi du 18 avril 1831 et que, par suite, ils peuvent se cumuler avec des pensions accordées pour services purement militaires. Ce système présentait l'avantage de rendre plus facile le recrutement de certaines fonctions coloniales en permettant d'y appeler d'anciens marins et militaires retraités pour lesquels le cumul viendrait augmenter des appointements qui, par eux-mêmes, sont peu élevés et n'attirent pas un personnel de choix.

Cette considération a engagé le ministre de la Marine à soumettre la question à la section de la Guerre et de la Marine du Conseil d'Etat, laquelle

émit l'avis, le 23 mai 1882, que toutes les pensions de la loi de 1831 ne sont pas nécessairement des pensions militaires, qu'il faut s'attacher à la nature des services pour déterminer leur caractère et, par suite, celui des traitements auxquels ils donnent lieu.

L'Assemblée générale du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a repoussé cette interprétation par l'arrêt fort intéressant du 18 janvier 1884 (affaire Amy) (1).

Le sieur Amy était soldat au 1^{er} régiment d'infanterie de marine, lorsqu'il fut blessé à Sedan ; il obtint alors une pension de 600 francs. Plus tard il fut nommé par le ministre de la Marine commis de l'Administration pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie et il occupa cet emploi jusqu'en 1880. Il demanda le cumul de son traitement avec sa pension de retraite ; mais la Caisse des Invalides de la Marine refusa de lui payer les arrérages de celle-ci et une décision du ministre de la Marine rejeta, le 19 août 1882, la réclamation tendant à obtenir le paiement de ces arrérages. Dans le pourvoi qu'il forma contre cette décision, le sieur Amy faisait remarquer que si l'article 4 de la loi du 28 fructidor an VII déclare incompatibles une pension pour services militaires et un traitement militaire d'activité, on peut, au contraire, en vertu de l'article 17 de la loi du 25 mars 1817 et de l'article 29 de la loi du 18 avril 1831, cumuler une pension de retraite pour services militaires avec un traitement

civil d'activité (1). Or la fonction de commis dans l'administration pénitentiaire est essentiellement civile ; les commis de cette administration ne sont, sous aucun rapport, assimilés aux militaires ; ils touchent donc un traitement civil, et, par suite, ils ont droit aux arrérages de leur pension, en même temps qu'au traitement attribué à leur place. Il ajoutait qu'un grand nombre de fonctionnaires civils dépendent du Ministère de la Marine, que les pensions réglées par la loi du 18 avril 1831 ont par suite un caractère mixte, qu'elles sont militaires quand elles sont obtenues par des officiers, marins ou assimilés, et qu'elles sont civiles quand elles sont accordées à des fonctionnaires attachés à l'un des services civils du Ministère de la Marine.

Le Conseil d'Etat a, par l'arrêt suivant, rejeté le pourvoi du sieur Amy :

« Le Conseil d'Etat, etc...

« Vu la loi du 28 fructidor an VII, article 4 ;

« Vu les lois du 18 avril 1831 et du 5 août 1879 ;

« Vu le décret du 21 mai 1880... ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 28 fructidor an VII il y a incompatibilité entre une pension pour services militaires et un traitement militaire d'activité ;

« Considérant que le sieur Amy, qui est en possession d'une

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 63.

pension comme ancien soldat d'infanterie de marine, a fait partie, du 1^{er} avril 1878 au 1^{er} avril 1880, de l'Administration pénitentiaire de la Nouvelle-Calédonie en qualité d'écrivain et de commis ; que ces fonctions rentrent, d'après les tarifs annexés à la loi du 26 juin 1880 et au décret du 27 avril 1878, dans la catégorie de celles auxquelles sont applicables, en tout ce qui concerne la retraite, les prescriptions de la loi du 18 avril 1831 et autres lois relatives aux pensions de l'armée de mer ; qu'ainsi il y a lieu de considérer le traitement afférent auxdites fonctions comme un traitement militaire et d'activité ; que, dès lors, c'est avec raison que le sieur Amy, pendant la période dans laquelle il en a joui, n'a pas été admis à percevoir les arrérages de la pension de retraite dont il est titulaire ;

« *Décide :*

« La requête du sieur Amy est rejetée. »

La question soulevée par le pourvoi portait donc spécialement sur le caractère des services accomplis dans le département de la Marine. Mais elle aurait été résolue de la même façon et d'après les mêmes raisons s'il s'était agi du département de la Guerre. De là l'importance de l'arrêt pour l'étude du cumul de pensions militaires et de traitements militaires d'activité : il en résulte la même leçon pour l'armée de terre que pour l'armée de mer. Le Conseil devait déterminer la nature tant des traitements payés aux divers agents du Ministère de la Marine que des

pensions accordées sur les fonds de la Caisse des Invalides de la Marine. Il a pensé que le traitement a la même nature que la pension ; en d'autres termes, les services rémunérés par une pension militaire ont le caractère militaire, de même que les services rémunérés par une pension civile ont un caractère civil. Par suite, le traitement touché dans l'un de ces services est, soit militaire, soit civil, suivant que la pension est elle-même militaire ou civile. Or, si l'on veut connaître le caractère de la pension, il suffit de se reporter aux dispositions des lois du 11 avril et du 18 avril 1831, et de la loi du 9 juin 1853 ; les premières sont relatives aux pensions de l'armée de terre et de l'armée de mer, la dernière aux pensions civiles. L'article 27 de la loi du 11 avril formule, comme nous l'avons vu, la prohibition de cumul entre une pension et un traitement militaires. La circulaire ministérielle du 12 avril 1886 a déclaré que la même prohibition frappait, en vertu de la loi du 28 fructidor an VII, les pensions et traitements de l'armée de mer (1). En outre, l'article 4 de la loi du 18 avril autorise à compter, pour constituer le droit à pension, tel qu'il est réglé pour l'armée de mer, le temps passé dans un service civil, en dehors du temps passé dans un des services du département de la Marine. De son côté, la loi de 1853 (art. 8) décide que les services

1. *Bull. off. Min. Mar.*, 1886, p. 730.

dans les armées de terre et de mer concourent avec les services civils, pour établir le droit à pension. Donc les services civils sont uniquement ceux qui ne dépendent pas des Ministères de la Guerre et de la Marine et si des fonctionnaires civils de ces départements, par exemple ceux de la Marine en vertu de l'article 24 de la loi du 18 avril 1831, peuvent obtenir une pension par application des lois qui règlent les pensions y relatives, malgré la nature civile de leurs fonctions, ils n'en reçoivent pas moins des pensions militaires. Ils ne sont pas, en effet, soumis aux dispositions de la loi de 1853 ; ils ont, à plusieurs points de vue, une situation plus avantageuse que celle des fonctionnaires des départements civils, et ils bénéficient d'autres tarifs.

Dans l'espèce qui était soumise au Conseil d'Etat le 18 janvier 1884, il suffisait donc, pour savoir si le sieur Amy avait touché un traitement militaire, de rechercher si l'emploi de commis de l'administration pénitentiaire dans les colonies ouvre le droit éventuel à une pension réglée par la loi du 18 avril 1831 ou par une des lois subséquentes sur les pensions de l'armée de mer. Or les tableaux joints à la loi du 26 juin 1861 (1) règlent la pension à laquelle peuvent avoir droit les commis et les écrivains des divers services de la Marine ; d'autre part, il résulte

1. *Bull. des lois*, n° 9170.

du décret du 12 décembre 1874, concernant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, que l'administration pénitentiaire est un des services de cette colonie et que les agents de ce service sont placés sous les ordres d'un directeur qui relève lui-même du gouverneur; enfin le décret du 27 avril 1878, qui a réglé le service pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie, parle dans son article 4 des commis de l'administration pénitentiaire, et le tableau joint à ce décret pour fixer les traitements et assimilations au point de vue de la pension de retraite met sur le même rang les commis de l'administration pénitentiaire et les commis de la Marine. Les dispositions de ce décret avaient régi la position du sieur Amy pendant le temps qu'il a passé en Nouvelle-Calédonie; il a donc perçu un traitement militaire, puisque son emploi pouvait être rémunéré par une pension militaire, et comme il était titulaire d'une pension pour services militaires, il ne pouvait, en vertu de l'article 7 de la loi du 28 fructidor an VII, cumuler cette pension avec son traitement.

Le criterium en cette matière est donc le suivant, nous le répétons : sont considérées comme militaires toutes les fonctions dont l'exercice donne le droit éventuel à une pension militaire; et les pensions militaires sont celles qui ont été réglées par les lois des 11 et 18 avril 1831.

Mais les difficultés sont nées de la loi du 18 avril ;

ayant pour objet les pensions de l'armée de mer, elle aurait dû, en stricte logique, s'occuper uniquement des pensions militaires et ne comprendre dans ses tarifs que des militaires proprement dits, c'est-à-dire des individus liés au service militaire. Le législateur a cru devoir y joindre des catégories de fonctionnaires qui ne remplissent pas cette condition, tels que les trésoriers des Invalides, les commissaires rapporteurs des juridictions maritimes, etc. Plus tard, divers actes ont soumis à la loi du 18 avril un grand nombre d'emplois incontestablement civils par leur nature, et n'assujettissant les titulaires à aucune des règles spéciales au régime militaire. Cette anomalie entre le caractère de la fonction et celui de la pension qui y est afférente rend très difficile de déterminer si les services doivent être considérés comme civils ou comme militaires au point de vue du cumul. La raison se révolte un peu contre le critérium que nous venons d'établir. Et nous avons vu que la section des finances du Conseil d'Etat avait cru devoir s'attacher à la nature même des services. Elle se conformait ainsi certainement à la pensée des auteurs de la loi du 28 fructidor, qui n'avaient voulu, sans aucun doute, qu'interdire le cumul d'une pension militaire avec le traitement attaché à un service militaire proprement dit. Mais elle n'avait pas suffisamment tenu compte des modifications successivement apportées à la

législation. Les lois sur les pensions forment un ensemble et doivent s'interpréter les unes par les autres. Or, du moment que des services sont soumis à toutes les dispositions de la loi sur les pensions militaires, quand il s'agit de l'existence et de la liquidation de la pension, il ne paraît pas possible en l'absence de toute disposition légale en sens contraire, de leur attribuer un caractère purement civil, à cette seule fin de faire échapper le titulaire à l'application des lois sur le cumul. Il y a là une sorte d'indivisibilité. Les fonctionnaires civils des départements militaires jouiraient en effet d'une situation particulièrement privilégiée, s'ils pouvaient additionner aux avantages des pensions militaires ceux des pensions civiles. Il faut donc s'en tenir au criterium que nous avons formulé et qui s'appuie sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 janvier 1884. Un nouvel arrêt confirma peu après, le 23 mai 1884 (affaire Ténot) (1), l'opinion de la haute juridiction, en déclarant l'incompatibilité d'une pension militaire et d'un traitement de surveillant général des arsenaux de la Marine (2).

Le non-cumul d'une pension et d'un traitement militaires a donné lieu à d'autres arrêts intéressants.

Le Conseil d'Etat a jugé, le 27 août 1857 (affaire Renner) (3), que, par suite de cette prohibition, un

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 418.

2. Le ministre de la Marine a adopté la solution contraire ;

3. *Rec. arr. Cons. d'Et.* p. 687.

militaires qui a droit à une pension, même immédiatement comme dans l'espèce où ce droit était ouvert par une blessure ayant nécessité l'amputation d'un membre, n'est pas fondé à demander que les arrérages lui en soient comptés à partir du jour de la sortie de l'hôpital, sous prétexte qu'il aurait cessé depuis lors d'être compris sur les revues de son régiment, s'il n'a pas été rayé des contrôles d'activité. Le militaire dont il s'agissait avait, en effet, été placé en subsistance dans un autre corps et avait continué à y toucher sa solde, même postérieurement à l'époque fixée pour point de départ de sa pension.

Un autre arrêt, du 15 novembre 1872 (affaire de Place) (1), a jugé qu'un officier retraité qui avait repris du service pendant la guerre de 1870, dans la garde nationale mobile, ne pouvait cumuler sa pension avec sa solde. Cette solution s'imposait dans l'état de la législation. L'article 159 de la loi du 22 mars 1831 (2), compris dans le titre VI qui traite des corps détachés de la garde nationale pour le service de la guerre, portait que les officiers, sous-offi-

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 627.

2. Loi du 22 mars 1831 (*Bull. des lois*, n° 92):

« Art. 159. —

Les officiers, sous-officiers et soldats, jouissant d'une pension de retraite, la cumuleront, pendant la durée du service, avec la solde d'activité des grades qu'ils auront obtenus dans les corps détachés de la garde nationale. »

ciers et soldats jouissant d'une pension de retraite la cumuleraient, pendant la durée du service, avec la solde d'activité qu'ils obtiendraient dans les corps détachés. Cette disposition était conforme à l'équité. L'appel momentané à un service actif laisse subsister pour l'officier une grande partie des charges qui résultent de l'établissement qu'il a fait depuis sa rentrée dans la vie civile; de plus, il lui impose toutes celles qu'amène la présence sous les drapeaux. En outre, on récompensait de la sorte un acte de dévouement patriotique. Mais c'était une dérogation formelle à la règle de non-cumul. Lors de la discussion de la loi du 1^{er} février 1868 (1), l'article 13 du projet du gouvernement, qui abrogeait simplement les dispositions antérieures contraires à la nouvelle loi, a été remplacé par l'article 12 actuel (2), qui abroge expressément en son entier le titre IV de la loi du 22 mars 1831, et, par suite, l'article 159 de cette loi. L'organisation de l'armée territoriale pourrait rendre nécessaire, en cas de guerre, un nouvel appel au dévouement des anciens militaires. Sous l'empire de la législation actuelle, ils leur serait interdit, à défaut d'une loi nouvelle, de cumuler leur pension militaire avec la solde d'activité : il est à

1. *Bull. des lois*, n° 15764.

2. « Art. 12. — Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi, et spécialement le titre VI de la loi du 22 mars 1831. »

souhaiter qu'en ce cas une mesure de faveur fût prise à leur égard.

B. — *Exceptions*

Il existe quelques cas où le cumul d'une pension militaire et d'un traitement militaire est autorisé, en vertu de dispositions spéciales.

L'orphelin d'un militaire, jouissant à ce titre d'un secours annuel, peut en cumuler les arrérages avec une solde militaire d'activité (1).

Il est fait encore exception au principe établi par l'article 4 de la loi du 28 fructidor an VII pour les *sous-officiers qui ont obtenu*, antérieurement au 23 juillet 1881, date d'une loi relative au rengagement, et conformément aux lois du 10 juillet 1874 et 30 mars 1875, *des pensions proportionnelles*, soit comme rengagés, soit en qualité de commissionnés ; dans ce dernier cas, il faut qu'ils aient été pourvus de leur emploi dans les conditions prévus par la loi du 24 juillet 1873 (2).

Cette exception résulte de l'article 3 de la loi

1. Décision ministérielle du 5 août 1828, approbative d'un avis du Comité des finances du Conseil d'Etat. — Règlement du 26 décembre 1866, nomenclature, § 90, 4°.

2. Avis de la Section des finances du Conseil d'Etat des 4 avril et 19 juillet 1882 et 9 juin 1885. — Circulaire du ministre de la Marine du 12 avril 1886.

du 10 juillet 1874 qui autorisait le cumul des pensions proportionnelles avec les traitements *d'emplois militaires* donnés aux sous-officiers en exécution de la loi du 24 juillet 1873 ; elle a été supprimée par la loi du 23 juillet 1881 dont l'article final abroge la loi du 10 juillet 1874 et dont l'article 13 autorise seulement le cumul de la pension proportionnelle avec les traitements afférents à des *emplois civils*. La dérogation à la loi de fructidor ne subsiste donc qu'en cas de liquidations antérieures du 23 juillet 1881. Le Conseil d'Etat a notamment dénié la possibilité du cumul entre une pension proportionnelle postérieure à cette date et une solde de portier-consigne (1^{er} juillet 1904, aff. Nivaggioni) (1).

Nous avons vu que l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juin 1878 a établi une exception aux règles prohibitives du cumul de traitements d'activité en faveur des *militaires de la réserve et de l'armée territoriale*. Par le même texte et pour les mêmes raisons, ces militaires sont admis, en temps de paix, à toucher à la fois les arrérages d'une pension civile ou militaire et la solde ainsi que les prestations qui leur sont attribuées pendant les exercices ou manœuvres auxquels ils sont convoqués (2).

Une autre exception a pour but d'engager les officiers retraités à accepter certains emplois mili-

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 536 ; conf. *infra*.

2. Circulaire (*Comptabilité publique*) du 17 juin 1878, § 3.

taires qu'ils peuvent remplir aussi utilement que les officiers de l'armée active : on leur a assuré un émolument distinct de leur pension et se touchant cumulativement avec elle. C'est ainsi que les commissaires du Gouvernement, les rapporteurs et leurs substituts près les *tribunaux militaires* reçoivent, indépendamment de leur pension de retraite ou de leur traitement de réforme, des indemnités judiciaires (1). De même les militaires retraités employés dans les *prisons militaires* cumulent leur pension avec une indemnité qui équivaut à la solde affectée à l'emploi qu'ils remplissent (2). De plus, les officiers retraités qui sont admis dans le service du *recrutement* voient leur pension portée à la solde qui est attachée à leurs fonctions nouvelles (3). Il en était de même pour le personnel administratif de l'armée territoriale (4). Mais ce personnel a été supprimé par la loi du 25 juillet 1893 (5).

1. Décret du 29 août 1854, art. 12.

2. *Ibid.*, art. 13.

3. Loi du 13 mars 1875 ; *Bull. des lois*, n° 4.189.

« Art. 18. — ...Les officiers retraités de tout grade peuvent être admis dans le service du recrutement et y être maintenus jusqu'à l'âge de soixante-trois ans ; leur pension de retraite est complétée, pendant la durée de leurs fonctions, à la solde d'activité de l'emploi qu'ils occupent. »

— Décision présidentielle du 28 janvier 1884.

4. Même loi, art. 53. — Décision présidentielle du 14 mars 1883. — Circulaire (*Comptabilité publique*) du 14 janvier 1887, § 2.

5. Article 13 ; *Bull. des lois*, n° 26917.

L'article 16 du décret du 3 mars 1885 (1) et le tarif numéro 9 annexé au décret du 27 décembre 1890 disposent que, pour les officiers et assimilés en retraite, *employés dans les écoles militaires préparatoires d'enfants de troupe*, la pension est complétée à la solde nette d'activité de l'emploi qu'ils occupent, au moyen d'une indemnité payable sur les fonds de la solde. Une décision présidentielle du 25 juillet 1892 a rendu cette disposition applicable aux officiers et assimilés, qui, après admission à la retraite, sont pourvus d'un emploi dans les *autres écoles militaires*, à l'exception des services du recrutement. Les officiers dont il s'agit reçoivent, en outre, les indemnités de résidence ou de rassemblement et les indemnités spéciales pour frais de service ou de bureau, dans les mêmes conditions que les officiers de l'armée active pourvus de fonctions identiques (2).

L'article 8 de la loi du 25 juillet 1893 relative à la constitution des cadres et des effectifs de l'armée autorise à maintenir en fonctions, après leur admission à la retraite et jusqu'à l'âge de soixante ans, les capitaines remplissant les fonctions de *capitaine-trésorier* et de *capitaine d'habillement*. Il résulte toutefois de la réponse faite par le ministre de la

1. *Bull. des lois*, n° 26917.

2. *Bull. off. Min. Guerre*, 2^e sem. 1892, p. 21.

Guerre à un référé de la Cour des comptes du 3 juin 1901 qu'aux termes d'une décision présidentielle du 9 décembre 1893 les officiers en retraite ne peuvent recevoir qu'une indemnité de service de 150 francs par mois.

Ces deux dernières exceptions vont directement à l'encontre des principes de notre matière et de la loi du 28 fructidor an VII. La Cour des comptes ne les a pas enregistrées sans élever de vives protestations, qui furent vaines. Il est intéressant de rapporter les arguments qu'elle produisit pour faire respecter la loi et les raisons qu'en réponse on donna à l'appui de l'illégalité.

« La Cour a constaté, dit le Rapport public de 1892 par la vérification des comptes du trésorier-payeur général de Seine-et-Oise que des officiers en retraite, pourvus d'emplois dans les écoles militaires, reçoivent, en même temps que leur pension, des indemnités qui les mettent en possession d'avantages exactement égaux à ceux que leur procurait leur solde d'activité. Une décision présidentielle du 25 juillet 1892 en a donné l'autorisation, et la Cour a cru pouvoir y reconnaître une infraction à la loi du 28 fructidor an VII qui interdit le cumul d'une pension et d'une solde militaires. Toutefois, un texte législatif est intervenu depuis, qui paraîtrait admettre ce que la décision présidentielle précitée a autorisé. En effet, l'article 8 de la loi du 25 juillet 1893, sur les cadres

de l'armée, dispose que les capitaines-trésoriers, et d'habillement peuvent être maintenus dans leurs fonctions jusqu'à l'âge de soixante ans, bien qu'ils soient en état de mise à la retraite. Il y a une contradiction incontestable entre les dispositions qui viennent d'être rappelées et le principe contenu dans la loi fondamentale du 28 fructidor an VII, qui n'est pas abrogée. »

Voici la réponse un peu subtile du ministre de la Guerre :

« Il ne s'agit pas dans l'espèce d'un cumul de pension de retraite avec une solde d'activité, mais seulement d'un cumul de pension de retraite avec une indemnité égale à la différence existant entre la pension de retraite et la solde d'activité, de sorte que le cumul n'est pas celui visé par la loi du 28 fructidor an VII. En effet, le cumul d'une pension de retraite avec une indemnité différentielle ou autre, par les officiers en retraite employés dans un service de l'armée, est si peu interdit, qu'il a été au contraire admis en principe, par les lois postérieures toutes les fois qu'il s'est agi de fixer le traitement à attribuer auxdits officiers en retraite. C'est ainsi que ceux qui étaient employés dans le recrutement et dans le personnel permanent de l'armée territoriale devaient, aux termes des articles 18 et 53 de la loi du 13 mars 1875 sur les cadres et effectifs, recevoir pendant la durée de leurs fonctions leur pension complétée à la

solde d'activité de l'emploi occupé par eux. Enfin, plus tard, en exécution des lois de finances des 29 décembre 1882 et 1883, les mêmes officiers ont été autorisés à cumuler leur pension avec une indemnité fixe prélevée sur les fonds de la solde, indemnité généralement supérieure à la différence entre la pension et la solde d'activité du grade. En ce qui concerne particulièrement les écoles militaires, il y a lieu d'observer que la loi du 19 juillet 1884 portant création des écoles militaires préparatoires d'enfants de troupe a formellement prévu dans son article 7 que les officiers retraités pourraient faire partie du personnel de ces écoles. En conséquence de cette disposition, le décret du 3 mars 1885, ayant pour objet l'exécution de ladite loi, leur a attribué une allocation égale à la différence entre la solde d'activité et la pension de retraite. Quant aux autres écoles militaires, une décision présidentielle du 25 juillet 1892 leur a rendu applicables les dispositions déjà en vigueur dans les écoles militaires d'enfants de troupe, dans le but d'entrer dans les vues de MM. les rapporteurs des commissions des budgets de 1891 et 1892, touchant la substitution d'un certain nombre d'officiers en retraite à un pareil nombre d'officiers en activité. Les budgets de 1891 et de 1892 ont, d'ailleurs, subi des réductions de crédit en rapport avec l'économie résultant de cette substitution, la décision présidentielle du 25 juillet 1892, cri-

tiquée par la Cour, a donc été rendue en exécution des lois de finances relatives aux exercices 1891 et 1892, et il ne semble pas qu'il y ait aucune irrégularité à relever dans les errements suivis par l'administration militaire ».

La Cour dut s'incliner devant les textes nouveaux. En 1903 (1), elle s'occupa une fois encore de la situation anormale des officiers qui jouissent d'une pension militaire et d'un emploi dans une école militaire. Mais c'est pour avertir les rapporteurs — et elle le fait à regret — qu'ils n'ont plus à signaler les cumuls de ce genre qui pourraient être relevés au cours des vérifications.

D'après la doctrine, il existe un dernier cas où un militaire peut jouir à la fois de sa pension de retraite et d'une solde d'activité : M. Bavelier, dont le *Traité des pensions* fait autorité, estime que le cumul d'une pension militaire doit être admis avec les émoluments attachés à un *service militaire local et momentané* (2).

1. *Note de la première présidence*, n° 77, p. 14.

2. *Op. cit.*, t. II, p. 97.

CHAPITRE II

Cumul d'une Pension militaire et d'un Traitement civil

A. — Règle générale. Autorisation

Jusqu'en 1890, toutes les pensions militaires de retraite, soit pour ancienneté, soit pour blessures ou infirmités, pouvaient, en principe, être cumulées sans restriction avec un traitement civil d'activité. Cette règle résulte de l'article 5 de la loi du 28 fructidor an VII, de l'article 9 de la loi du 8 floréal an X, de l'article 27 de la loi du 25 mars 1817, des articles 4 et 27 de la loi du 11 avril 1831, des articles 4 et 28 de la loi du 18 avril 1831, de l'article 271 du décret du 31 mai 1862 et du décret du 29 mai 1890.

Mais l'article 31 de la loi de finances du 26 décembre 1890 a modifié la législation antérieure en limitant le cumul des pensions militaires des officiers ou assimilés avec un traitement d'activité. Echappent seules à cette limitation, d'après une exemption spéciale contenue dans le paragraphe 6 du même article, les pensions concédées aux officiers ou assimilés

pour *blessures* ou *infirmités* équivalant à la perte d'un membre et contractées dans le service (1).

Nous examinerons plus loin les termes de l'article précité et ses conséquences. Nous nous bornons ici à mentionner les cas qu'il n'atteint pas et où subsiste la règle générale, c'est-à-dire la possibilité du cumul, sans limitation, d'une pension militaire et d'un traitement civil.

La *pension* de retraite des *non-officiers* peut encore se cumuler avec un traitement civil. Cette faculté de cumul avait été spécialement confirmée par l'article 13, § 5, de la loi du 23 juillet 1881, relative au rengagement des sous-officiers (2), et pour l'armée de mer, par l'article 2 de la loi du 8 août 1883, concernant les pensions de retraite du personnel non-officier de la marine (3). Les dispositions de la loi

1. Ces pensions, réglées par la législation antérieure, sont soumises à la prohibition générale que nous étudierons plus loin : elles ne peuvent se cumuler avec un traitement civil si des services civils ont été admis dans leur liquidation.

2. Loi du 23 juillet 1881 (*Bull.*, n° 10852) :

« Art. 13, § 5. — (La pension des sous-officiers)... se cumule avec les traitements afférents aux emplois civils dont le militaire peut être pourvu. »

3. Loi du 8 août 1883 (*Bull.*, n° 13542) :

« Art. 2. — Les pensions fixées par la présente loi se cumulent avec les traitements des emplois civils dont les titulaires pourraient être pourvus. »

V. circulaire du min. de la Marine du 23 août 1883 (*Bull. off. Min. Mar.*, 2^e sem., 1883, p. 229).

précitée de 1881 ont été sur ce point reproduites par la loi du 18 mars 1889 (1), et puis par la loi du 21 mars 1905 (2), actuellement en vigueur.

Citons, comme application de ces lois, l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 mars 1907 (Bansard, *deuxième espèce*), d'après lequel les sous-officiers rengagés pourvus d'une pension proportionnelle, et nommés à des emplois civils réservés peuvent jouir simultanément de leur pension de retraite et du traitement d'activité afférent à leur emploi civil. Cette solution est admise alors même que l'emploi rentre dans la catégorie de ceux qui sont régis par les lois sur les pensions de l'armée de mer.

Il convient de signaler les différents textes qui se rapportent aux cas où la possibilité du cumul entre une pension de non-officier et un traitement civil était douteuse et contestée.

Aux termes d'un avis du Conseil d'Etat en date du 4 juin 1889, les pensions sur la Caisse des Invalides de la Marine, dites *demi-soldes*, peuvent être cumu-

1. Loi du 18 mars 1889 (*Bull.*, n° 20556):

« Art. 13, § 5. — Elle (la pension) s'ajoute au traitement afférent à l'emploi civil dont le pensionnaire peut être pourvu... »

2. Loi du 21 mars 1905 (*Journal officiel*, 23 mars 1905):

« Art. 65, § 6. — La pension s'ajoute toujours au traitement afférent à l'emploi civil dont le pensionnaire peut être pourvu aux termes des articles ci-après. »

lées avec un traitement civil d'activité. C'est la simple application de l'article 17 de la loi de finances du 26 février 1887 (1) et de l'article 18 du décret du 30 novembre de la même année, d'après lesquels ces pensions sont soumises, en ce qui concerne le cumul, aux dispositions qui régissent les pensions de l'armée de mer ; c'est-à-dire qu'elles bénéficient de l'autorisation générale que nous venons d'exposer. La loi du 26 février 1887 abrogeait, par cet article 17, les règles de l'article 3 du titre III de la loi du 13 mai 1791. Auparavant, le cumul d'une demi-solde ou d'une pension qui en dérive était interdit avec tout traitement ou salaire public ou pension de l'Etat. Cela ressortait du décret du 17 novembre 1885 qui avait remplacé, à partir du 1^{er} janvier 1886, l'établissement des Invalides de la Marine sous le régime de la loi du 13 mai 1791, laquelle portait ces prohibitions. Une circulaire du ministre de la Marine, en date du 12 avril 1886, avait même précisé que par salaire public, il faut entendre toute rémunération de services rendus à l'Etat. La loi de 1887 abolit ce régime : les pensions ou demi-soldes concédées sur la Caisse des Invalides de la Marine doivent donc désormais être considérées comme des pensions militaires et peuvent, en conséquence, se cumuler avec un trai-

1. *Bull. des lois*, n° 17675.

tement civil d'activité, excepté dans le cas où des services civils auront été admis comme complément du droit à la pension (1).

Il va sans dire qu'aujourd'hui comme autrefois on admet le cumul de la demi-solde, soit avec un traitement départemental ou communal, soit avec les salaires du commerce, soit avec un bureau de tabac (2).

Un décret du 28 mai 1902 a modifié l'article 18 du décret précité du 30 novembre 1887, portant réorganisation des services de l'établissement des Invalides de la Marine. Cette modification a trait à la certification que doit donner le syndic des gens de mer lors du paiement des pensions dites demi-soldes et qui est relative en particulier aux déclarations de non-cumul (3).

Des notes explicatives jointes aux tarifs de traitements proposés par le ministre de la Marine dans un rapport du 19 décembre 1884 (4) approuvé par le Président de la République, il résulte qu'une pension militaire de la Marine peut être cumulée avec les

1. Circulaire du min. de la Marine du 25 avril 1887. *Bull. off. Min. Mar.*, 1^{er} sem. 1887, p. 520.

2. Circulaire du min. de la Marine des 27 septembre 1883, 9 novembre 1887 et 12 avril 1889.

3. *Bull. off. Min. Mar.*, 1^{er} sem. 1902, p. 1226.

4. *Ibid.*, 2^e sem. 1884, p. 1099.

émoluments de commissaire rapporteur d'un tribunal maritime et d'inspecteur des pêches.

Le même document (1) autorise le cumul d'une pension de cette espèce avec l'indemnité annuelle (2) allouée aux fonctions de surveillants généraux des arsenaux de la Marine.

Le cumul d'une pension militaire de la Marine avec l'allocation que reçoit le greffier d'un conseil de revision est autorisé par le quatrième paragraphe de l'article 4 du décret du 21 juin 1858, ainsi conçu : « Les officiers, officiers-mariniers, sous-officiers et employés en retraite attachés au service de la justice maritime reçoivent, indépendamment de leur pension de retraite, des indemnités judiciaires fixées comme suit :... » (3).

Les retraités de la Marine peuvent être affectés, concurremment avec les gardes-consignes, au service de la garde et de la surveillance des arsenaux de la Marine hors des ports ; les services qu'ils remplissent dans ces emplois sont rétribués par un traitement ; ils ne leur créent pas de droit à une nouvelle pension de retraite ni à la revision de celle dont ils sont déjà titulaires. Une décision présidentielle du 16 juin 1890 (4) divise en deux classes ces retrai-

1. *Ibid.*, p. 1096.

2. De 1.458 francs.

3. *Bull. des lois*, 1^{er} sem. 1858, p. 1445.

4. *Bull. off. Min. Mar.*, 1^{er} sem. 1890, p. 702.

tés employés comme gardes-consignes et leur attribue une indemnité annuelle indépendante de la retraite et non passible de retenue.

Il résulte d'une lettre du ministre de la Guerre en date du 14 février 1883 que les emplois *civils* rétribués, non sur les fonds de la solde, mais sur ceux du matériel de l'artillerie. Par suite leurs titulaires bénéficient de la décision rendue le 13 janvier 1883 par le Conseil d'Etat statuant au contentieux et peuvent cumuler leur traitement avec une pension militaire : la Cour des comptes en a ainsi jugé (1). Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par un avis du Conseil d'Etat qui, consulté sur une question d'éligibilité au conseil municipal, a déclaré, le 17 juillet 1888, que les gardiens de batterie auxiliaires étaient des employés civils.

La loi du 26 janvier 1892 (2) a établi, par ses articles 49 et 50, des *allocations annuelles et viagères*. Elles sont concédées : 1^o aux officiers et assimilés des armées de terre et de mer, retraités en vertu des lois antérieures à celles des 22 juin 1878 et 5 août 1879 ; 2^o aux sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats,

1. 1^{re} Ch., séance du 11 décembre 1890, Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes. Gestion 1889, 2^e partie.

2. *Bull. des lois*, 1^{er} sem. 1892, p. 153 et 154. Circulaire (*Dette inscrite*) du 13 février 1892. Circulaire (*Comptabilité publique*) du 21 mai 1892.

officiers-mariniers, marins et assimilés, ainsi qu'à leurs veuves, retraités sous les régimes antérieurs aux lois des 23 juillet 1881 et 8 août 1883 ; 3° aux agents de tout grade du service actif des douanes, retraités avant la loi du 26 février 1887 et à leurs veuves. Diverses dispositions fixent le montant de ces allocations qui sont similaires aux suppléments de pension accordés par la loi du 18 août 1881. A l'égard du cumul, voici les règles établies : l'allocation supplémentaire est soumise aux mêmes conditions de droit et de jouissance que la pension. Et aucune prohibition de cumul n'étant édictée par cette loi de 1892 à l'égard des anciens soldats et sous-officiers, ni pour les veuves d'officiers, de sous-officiers ou de soldats, les pensionnaires de ces différentes catégories auront droit au paiement de l'allocation, alors même qu'ils jouiraient d'un traitement civil ou seraient en possession d'un débit de tabac. Pour les officiers et assimilés, le cumul est également autorisé avec le revenu d'un débit de tabac. Mais s'ils jouissent d'un traitement civil payé par l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics l'allocation ne leur sera accordée qu'avec application des règles édictées par la loi de finances du 26 décembre 1890.

Enfin il résulte d'un avis du comité des finances du Conseil d'Etat du 26 mai 1842, que les *pensions de*

veuves ou d'orphelins de militaires peuvent se cumuler dans tous les cas avec un traitement civil (1).

B. — *Cas dans lesquels le cumul d'une pension militaire et d'un traitement civil est interdit d'une manière absolue.*

1° *Cas où des services civils ont concouru pour établir le droit à la pension militaire.* — L'article 4 de la loi du 11 avril 1831 est ainsi conçu :

« Est compté pour la pension militaire de retraite le temps passé dans un service civil qui donne droit à pension, pourvu toutefois que la durée des services militaires soit au moins de vingt ans. »

Or, aux termes de l'article 27 de la loi du 11 avril 1831 (2), le cumul avec un traitement civil d'activité n'est pas possible pour les pensions dans la fixation desquelles il a été fait application de cet article 4. Cette prohibition, applicable aux militaires de l'ar-

1. Décision ministérielle du 26 mai 1842, approbative de l'avis du Conseil d'Etat. Règlement sur la comptabilité des dépenses du ministère des Finances du 26 décembre 1866, nomenclature, § 90, 3°.

2. Loi du 11 avril 1831 (*Bull. des lois*, n° 104) :

« Art. 27. — Les pensions militaires dans la fixation desquelles il sera fait application de l'article 4 de la présente loi ne pourront, en aucun cas, être cumulées avec un traitement civil d'activité. »

mée de terre, a été étendue aux marins et assimilés par l'article 29 de la loi du 18 avril 1831 (1).

Il n'y a donc pas de cumul possible entre une pension militaire et un traitement civil d'activité, dans le cas où des services civils ont été admis comme complément du droit à la pension.

Pour faciliter le contrôle de la Cour des comptes en ce qui concerne l'application de cette règle prohibitive, le ministre des Finances a décidé qu'au commencement de chaque année, à partir de 1902, il serait fourni à la Cour un relevé des pensions concédées pendant l'année précédente et pour lesquelles des services civils auraient été admis comme complément dans la liquidation.

Interprétant l'article 27 précité de la loi du 11 avril 1831, le Conseil d'Etat, par un avis du 11 octobre 1853, a décidé que ses dispositions doivent être entendues en ce sens que le cumul n'est interdit que si les services civils ont concouru à parfaire le

1. Loi du 18 avril 1831 (*Bull. des lois*, n° 109) :

« Art. 4. — Est compté pour la pension de retraite le temps passé dans un service civil qui donne droit à pension, pourvu toutefois que la durée des services dans le département de la marine soit au moins, ou de vingt ans en France, ou de dix ans dans les colonies, pour les individus envoyés d'Europe. »

« Art. 29. — Les pensions de retraite dans la fixation desquelles il sera fait application de l'article 4 de la présente loi ne pourront, en aucun cas, être cumulées avec un traitement civil d'activité. »

temps exigé par la loi pour constituer le droit à pension. Il est autorisé, au contraire, si les services militaires ayant suffi pour constituer ce droit, les services civils n'ont été comptés que pour augmenter le chiffre de la pension.

Le caractère absolu de l'expression « en aucun cas », contenue dans l'article 27 de la loi du 11 avril 1831, en rend l'application certaine à toutes les pensions de retraite de militaires et assimilés. C'est à tort, par exemple, qu'on a voulu en exclure les pensions des sous-officiers. On arguait en leur faveur de l'article 13, § 5, de la loi du 18 mars 1889, qui permet, sans restriction, le cumul de ces pensions avec un traitement civil. Mais cette disposition n'est intervenue que pour confirmer simplement, à l'égard des sous-officiers, le principe général déjà formulé par plusieurs lois antérieures. Or, le principe général du cumul possible entre une pension militaire et un traitement civil comprend la condition formellement exprimée dans la plupart des textes, qu'aucun service civil n'ait concouru à l'établissement de la pension militaire. Cette condition doit être appliquée à toutes les pensions, indistinctement.

On s'est demandé également si l'article 31 de la loi du 26 décembre 1890, avait implicitement abrogé l'article 27 de la loi du 11 avril et l'article 29 de la loi du 18 avril 1831. Il convient de remarquer tout d'abord que leurs dispositions sont restées en vigueur

pour les pensions concédées avant le 1^{er} janvier 1891, époque à laquelle a été fixé le point de départ de l'application de l'article 31. Cet article 31 abroge les prescriptions sur le cumul établies par les lois antérieures et qui sont contraires à ses dispositions. Faut-il considérer les articles 27 et 29 comme compris dans ce trait de plume ? Doit-on, en conséquence, décider que les pensionnaires inscrits après le 1^{er} janvier 1891 auront la faculté du cumul avec un traitement civil, même lorsqu'ils auront fait valoir des services civils dans la liquidation ? Conformément à l'opinion générale, nous ne le croyons pas. Les articles 27 et 29 n'ont pas été abrogés, puisqu'il n'y a pas contradiction entre, d'une part, la disposition exclusive de tout cumul dans le cas tout à fait spécial qu'ils prévoient, et, d'autre part, la règle générale restrictive du cumul qu'édicte l'article 31 de la loi de 1890.

Cette interprétation se fonde aussi sur l'esprit de la loi de 1890, qui, comme nous le verrons, a eu pour but d'empêcher le cumul des pensions militaires et des traitements civils. Or ce but serait méconnu, si l'article 31 de cette loi était considéré comme abrogeant les articles 27 et 29 précités qui peuvent être regardés comme un premier pas vers cette nouvelle législation.

2^o *Suppléments de pension militaire alloués par la loi du 18 août 1881. Interdiction de leur cumul avec*

les produits d'emplois civils ou de débits de tabac.

— a) *Interdiction de cumul pour les officiers et non-officiers.* — La loi du 18 août 1881 (1) a accordé des suppléments de pension aux anciens militaires retraités sous l'empire des lois antérieures à celles des 5 et 18 août 1879. Mais elle a décidé dans le

1. Loi du 18 août 1881 relative aux pensions des anciens militaires et marins et de leurs veuves. (*Bull. des lois*, n° 10931.)

Article premier : § 1. — « A partir du 1^{er} janvier 1881, les pensions de retraite de tous les sous-officiers, caporaux, brigadiers, soldats, officiers mariniers et assimilés retraités sous tous les régimes antérieurs aux lois des 5 et 18 août 1879, seront payées selon le tarif établi par ces deux dernières lois.

§ 2. — « Un supplément de pension est accordé, à partir du 1^{er} janvier 1881 :

« Aux officiers et assimilés de l'armée de terre et à leurs veuves retraités en vertu des lois antérieures à celle du 22 juin 1878 ;

« Aux officiers et assimilés à la marine et des colonies et à leurs veuves retraités antérieurement à la loi du 5 août 1879.

§ 3. — « Ces suppléments sont payés conformément aux tarifs annexés à la présente loi, suivant le grade ayant servi de base à la liquidation de la pension.

§ 4. — « Ils sont soumis aux mêmes conditions de droit et de jouissance que la pension, et sont payés par les mêmes caisses et aux mêmes échéances.

§ 5. — « Toutefois le paiement en demeurera suspendu pour es pensionnés de toute catégorie pourvus d'emplois civils rétribués par l'Etat, les départements, les communes, ou de débits de tabac, tant que ces pensionnés seront en possession des emplois ou débits. »

V. aussi Circulaire du Min. de la Marine du 12 avril 1886

dernier paragraphe de son article 1^{er}, que le paiement de ces suppléments demeurerait suspendu pour les pensionnaires de toute catégorie pourvus d'emplois civils rétribués par l'Etat, les départements et les communes, ou de débits de tabac, tant que ces pensionnaires seraient en possession de ces emplois ou débits.

Cette disposition a été l'objet de critiques violentes (1), mais, sans aucun doute, peu justifiées. La loi de 1881 a été une loi de bienveillance ; elle a eu pour but de faire disparaître, dans la mesure du possible, l'inégalité qui était résultée de l'application des lois de 1879, au détriment des pensionnaires antérieurs. Le législateur, ne pouvant créer une rétroactivité, ne pouvant prescrire une nouvelle liquidation des anciennes pensions, a imaginé, très habilement, les suppléments de pension. C'est là une mesure de faveur, qui aurait pu, sans léser aucun droit, ne pas intervenir et à laquelle le législateur était libre de mettre telle condition qu'il lui plaisait. Il n'a donné ces suppléments qu'aux pensionnaires les plus dignes d'intérêt, c'est-à-dire à ceux qui ne sont pas pourvus d'emplois civils ni de débits de tabac (2). Les néces-

1. V. notamment la discussion d'un amendement de M. Vilfeu au projet de budget de 1893, au cours de la séance de la Chambre des députés du 10 février 1893. (*Journ. off.*, 11 février 1893.)

2. On comprend alors pourquoi la prohibition s'étend aux

sités budgétaires ne lui ont pas permis d'étendre davantage ses libéralités.

Les termes de l'article 1^{er} de la loi de 1881 ont donné naissance à une opinion inadmissible. On a soutenu que l'interdiction de cumul édictée par le dernier paragraphe de cet article ne s'applique qu'aux officiers. L'argumentation était tirée du texte du premier paragraphe du même article ; ce paragraphe dispose que les pensions des sous-officiers, etc. retraités, sous tous les régimes antérieurs aux lois des 5 et 18 août 1879, seront payées selon le tarif établi par ces deux dernières lois : il n'emploie pas le mot « supplément ». Ce mot se trouve, au contraire, dans le second paragraphe qui édicte qu'un « supplément » sera accordé aux officiers. De là on concluait que le dernier paragraphe, n'interdisant le cumul qu'avec les « suppléments » accordés par les paragraphes précédents, ne concernait que ceux des pensionnaires auxquels ces dispositions avaient accordé un avantage qualifié de « supplément » ; il y aurait eu, au profit des sous-officiers, une simple application rétroactive des lois de 1879, et non l'allocation, soumise à certaines conditions, d'une somme complémentaire. A l'appui de cette interprétation, on faisait valoir que devant le Sénat le colonel Meinadier, rapporteur,

pensionnaires qui remplissent des fonctions communales ou départementales.

avait exprimé des regrets au sujet de la disposition qui exclut du bénéfice de la loi les « officiers » munis d'un emploi rétribué : dans sa pensée, semble-t-il, les non-officiers n'étaient pas frappés par cette disposition (1). Mais le Conseil d'Etat, par un arrêt du 7 août 1886 (2), a jugé formellement que si la rédaction de l'article 1^{er} en cause n'est pas exempte de toute amphibologie, son paragraphe dernier, interdisant le cumul du supplément avec un emploi civil aux pensionnaires « de toute catégorie », s'applique aux sous-officiers. D'autre part, dès le 7 juin 1881, à la Chambre des députés, M. Casimir-Perier, rapporteur, avait expliqué que les anciens officiers et soldats qui ne touchaient pas de supplément sont ceux qui, pourvus d'emplois de l'Etat, peuvent obtenir des pensions civiles. D'ailleurs, dans plusieurs affaires où le Conseil d'Etat a eu occasion de statuer sur l'application de l'article 1^{er}, § 5, de la loi de 1881, il s'agissait de sous-officiers et la question de savoir si cette disposition pouvait leur être opposée n'a même pas été soulevée. Cela ressort notamment des arrêts du 12 janvier 1883 (3), du 1^{er} juin 1883 (deuxième et troisième espèces) (4) et aussi de l'arrêt du 23 mai

1. V. Rapport du colonel Méinadier, 28 juillet 1881. (*Journal officiel*, 1^{er} nov. 1881, annexe n° 609, p. 756.)

2. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 735.

3. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 38.

4. *Ibid.*, p. 513.

1884 (affaire Chenon, Ollier et autres) aux termes duquel l'article 1^{er} suspensif de paiement des suppléments pour les pensionnaires pourvus d'emplois civils, s'applique aux préposés aux escortes de l'octroi de Paris qui, bien que rémunérés par un salaire journalier, font partie du personnel permanent de d'aministration et sont commissionnés (1).

En dehors des *suppléments* de pension créés par la loi de 1881, il existe des *compléments* de pension payés par la Caisse des Offrandes nationales, en vertu de la loi du 17 novembre 1872. Ces compléments ne sont pas soumis à l'interdiction de cumul qui rend la jouissance des suppléments incompatible avec celle d'un bureau de tabac ou d'appointements payés à un titre quelconque par l'Etat, les départements ou les communes. Mais il n'y a pas cumul possible entre les compléments et les suppléments : ceux-ci doivent être payés sous déduction de ceux-là.

b) *Emplois civils auxquels s'applique l'interdiction de cumul.* — Le Conseil d'Etat a eu plusieurs fois à se prononcer sur le sens de cette expression : « emplois civils rétribués par l'Etat, les départements ou les communes », dont use l'article 1^{er} de la loi du 18 août 1881.

Une première opinion est celle qu'a exprimée le commissaire du gouvernement, M. Gomel, dans ses

1. *Ibid.*, p. 420.

conclusions sur l'affaire Etrillard (1) : l'expression « emploi rétribué par l'Etat » aurait, dans la loi de 1881, le même sens que dans la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

Mais on lit dans le rapport déposé le 17 décembre 1880 par M. Casimir-Perier : « Les retraités employés à *titre permanent* par l'Etat ne seront point admis au bénéfice de l'unification des pensions, aussi longtemps qu'ils conserveront des fonctions dont les émoluments sont souvent de beaucoup supérieurs à l'accroissement de pension demandé pour chacun ». Plusieurs autres passages du même rapport témoignent que l'on n'a voulu exclure que les anciens militaires devenus fonctionnaires et touchant un traitement civil. Enfin, lors de la discussion de la loi, le rapporteur a dit, comme nous venons de le voir, à la séance du 7 juin 1881, que les anciens officiers et soldats qui ne toucheraient pas de supplément de pension sont ceux qui, pourvus d'emplois de l'Etat, peuvent obtenir des pensions civiles.

D'autre part, la section des finances du Conseil d'Etat a décidé, le 28 février 1882, que le paiement des suppléments de pension n'est suspendu que par les fonctions exercées à titre permanent.

Selon l'opinion qui a prévalu dans la jurispru-

1. Affaire Etrillard, Brisson et autres : Arrêt du 12 janvier 1883. — *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 38.

dence, les éléments essentiels, mais suffisants, pour caractériser l'emploi civil rétribué par l'Etat, le département ou la commune, seraient au nombre de deux :

1° Permanence de l'emploi ou de la fonction ;

2° Inscription au budget de l'Etat, du département ou de la commune d'un crédit affecté spécialement à la rémunération de l'emploi.

Ce principe résulte de décisions successives et unificatrices du Conseil d'Etat. Cette haute juridiction a, en effet, refusé de reconnaître la qualité d'employés civils rétribués par l'Etat à des employés attachés au ministère des Finances à titre d'auxiliaires (arrêt du 12 janvier 1883, affaire Etrillard) (1), à des ouvriers attachés aux magasins et docks du ministère de la Guerre (arrêt du 14 mars 1884, affaire Toussaint, Coustès et autres) (2), et à un surveillant des travaux de construction d'un bassin du port du Havre (arrêt du 1^{er} juin 1883, deuxième espèce, affaire Tillat) (3). Ces décisions sont fondées sur ce que ces employés ne faisaient pas partie des cadres du personnel *permanent* du ministère des Finances, du ministère de la Guerre ou de l'administration des ponts et chaussées, mais qu'ils étaient rétribués au moyen d'un salaire calculé d'après le nombre réel

1. *Rec. arr. Cons. d'Etat*, p 38.

2. *Ibid.*, p. 212.

3. *Ibid.*, p. 513.

des journées de travail et prélevé sur les fonds affectés soit au service du matériel, soit à l'ensemble des travaux.

De même, le Conseil d'Etat n'a pas pensé qu'il y eût lieu de considérer comme pourvu d'un emploi civil un individu attaché, en vertu d'une simple désignation du chef de la police municipale, au service des stations de voitures de place où il prenait soin des chevaux (arrêt du 1^{er} juin 1883, troisième espèce, affaire Fays) (1). Et cela parce qu'il ne faisait point partie des cadres du personnel de la Préfecture de Police et qu'il était rétribué au moyen d'un salaire journalier.

Il a jugé au contraire, par son arrêt du 23 mai 1884, comme nous l'avons vu, que l'article 1^{er}, § 5, s'applique aux préposés aux escortes de l'octroi de Paris qui, bien que rémunérés par un salaire journalier, font partie de l'administration, sont commissionnés et prêtent serment. Dans cette affaire, les requérants invoquaient la discussion de la loi qui est analysée dans les conclusions du commissaire du gouvernement que nous avons citées sur l'affaire jugée le 12 janvier 1883. Il résulte de cette discussion que le législateur a entendu interdire le cumul aux pensionnés pourvus d'un emploi permanent et pouvant acquérir des droits à une pension civile.

1. *Ibid.* .

La question était très délicate. Il est constant en jurisprudence que ce principe s'applique et que l'interdiction ne frappe pas les auxiliaires qui ne font pas partie des cadres du personnel de l'administration et qui sont rétribués au moyen de salaires journaliers. Mais, par suite d'une organisation toute spéciale, les préposés aux escortes de l'octroi de Paris, s'ils font partie des cadres du personnel, sont rétribués par un salaire de 3 francs par journée de travail effectif. La solution était d'autant plus douteuse que ces agents ne subissent pas de retenue ; ils ne peuvent obtenir aucune pension, et, s'ils font partie des cadres permanents du service, les règlements et actes de nomination stipulent formellement qu'individuellement ils ne remplissent qu'un emploi temporaire et qu'ils peuvent être remerciés dès que leurs services ne sont plus utiles. C'est à raison de la situation qui leur est ainsi faite qu'ils sont autorisés à cumuler leur salaire avec une pension de retraite, même de l'octroi. Ces considérations avaient paru au commissaire du gouvernement (1) assez puissantes pour le déterminer à conclure dans le sens du pourvoi. Le Conseil d'Etat a statué en sens contraire. Cette solution, bien que rigoureuse, paraît fondée en droit. L'article 1^{er}, § 5, de la loi du 18 août 1881 interdit le cumul à tous les employés civils, sans restriction

1. M. Levavasseur de Précourt.

ni réserve. Or il paraît impossible de refuser le titre d'employé à un agent qui reçoit une commission et qui prête serment. C'est là un fait caractéristique contre lequel aucune considération accessoire ne paraît de nature à prévaloir, et c'est la cause dominante de la décision qui est intervenue.

La jurisprudence a d'ailleurs interprété la loi de 1881 avec une extrême sévérité. S'appuyant sur les éléments qui entraînent, à son jugement, le caractère d'emploi civil rétribué par l'Etat et que nous avons indiqués, elle a étendu la prohibition de cumul du supplément aux emplois qui semblent, à première vue, le moins atteints par la loi. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé, par un arrêt en date du 7 août 1886 (affaire Comyn) (1), que l'article 1^{er}, § 5, s'applique aux concierges des tribunaux. Il a considéré que leur salaire est payé au moyen de mandats délivrés par le préfet sur un crédit ouvert au budget départemental pour les menues dépenses des tribunaux. Devant lui n'ont point prévalu les circonstances que ces concierges sont nommés par le président du tribunal qui fixe leur salaire, qu'ils ne subissent pas de retenue et qu'enfin ils ne peuvent acquérir droit à pension. Cet arrêt très rigoureux donne aux mots « emplois civils » un sens plus étendu que celui qui paraît lui avoir été attribué par le rapporteur de la

1. *Rec. arr. Cons. d' Et.*, p. 735.

loi de 1881. Les concierges des tribunaux ne sont rémunérés ni par le préfet, compétent, en général, pour nommer les employés départementaux, ni par un autre fonctionnaire agissant en vertu d'une délégation du préfet ou en conformité d'un règlement administratif et dans les conditions déterminées par ce règlement. C'est le président du tribunal qui les nomme et les congédie à son gré, en vertu du pouvoir qui lui appartient de régler le service des tribunaux. C'est ce magistrat qui, suivant les circonstances, fixe la rémunération qui leur est allouée, sans être astreint à aucune règle. Le conseil général n'est même pas appelé officiellement à approuver le montant de cette rémunération qui est prélevé sur un crédit ouvert en bloc pour les dépenses accessoires des tribunaux. Le ministre des Finances a soutenu que ces agents sont des employés du département en s'appuyant sur le décret du 28 janvier 1883 (1). Mais ce texte n'a apporté aucune modification à l'état de choses que nous venons d'exposer. Il s'est borné, dans un intérêt de bon ordre et de contrôle, à exiger que les dépenses effectuées sur le crédit affecté aux menus frais des tribunaux fussent justifiées dans les mêmes conditions que les autres dépenses soumises au contrôle de la Cour des comptes. Cette obligation

1. Décret du 28 janvier 1883 concernant les mêmes dépenses des cours et tribunaux ; *Bull. des lois*, n° 12894.

de pure comptabilité n'a modifié aucunement les conditions dans lesquelles ces dépenses peuvent être engagées. Quant à la circonstance relevée par le Conseil d'Etat que le salaire est payé au moyen de mandats délivrés par le préfet, il est difficile d'en tirer un argument décisif. C'est également au moyen de mandats délivrés par l'ordonnateur compétent que sont payés les individus rémunérés à la journée à raison d'emplois temporaires auxquels l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier 1883 a refusé le caractère d'employés de l'Etat.

Enfin, cette jurisprudence a été définitivement confirmée par un arrêt du 27 mai 1887 (affaire Vanleem, Grech et autres) (1), qui décide que les instructeurs des bataillons scolaires remplissent, non un emploi militaire, mais un emploi civil. Il juge en outre que cet emploi étant permanent et rétribué sur les fonds municipaux au moyen d'un crédit inscrit au budget de la ville, l'article 1^{er}, § 5, de la loi de 1881 est applicable à ses titulaires. Le sens et la portée de cet arrêt sont nettement déterminés par les conclusions du commissaire du gouvernement (2) sur lesquelles il est intervenu. Il en résulte, comme il résultait de l'arrêt précédent, que la circonstance que la rétribution n'est pas soumise à retenue et ne peut donner ouver-

1. *Rec. arr. cons. d'Et.*, p. 444.

2. M. Valabrègue.

ture à un droit à pension est indifférente pour l'application de la loi de 1881. En outre, une conséquence particulière de ce dernier arrêt est qu'il n'y a même pas lieu de rechercher s'il s'agit d'un traitement à proprement parler ou d'une rémunération qualifiée d'indemnité.

Il est donc constant que, pour qu'un traitement civil ne puisse être cumulé avec un supplément de pension militaire alloué en vertu de la loi de 1881, deux conditions seulement sont nécessaires, la permanence de l'emploi et l'imputation de la rétribution sur un crédit ouvert à cet effet dans le budget de l'Etat, du département ou de la commune (1).

1. La prohibition du cumul des suppléments de pension accordés par la loi de 1881 est d'une application délicate. En pratique, elle amène, chez les personnes les plus compétentes, de nombreuses hésitations. La recommandation suivante, faite par le premier Président de la Cour des comptes aux rapporteurs, en est une preuve :

« Des recherches faites dans les bureaux de la Dette inscrite ont amené à reconnaître la régularité de la situation d'un certain nombre de pensionnaires qui semblaient, d'après les énonciations de leurs certificats de vie, cumuler indûment la jouissance d'un supplément de pension avec celle d'un traitement civil payé pour l'Etat, les départements ou les communes, ou celle d'un bureau de tabac.

« Afin d'éviter des observations sans objet, des états présentant le relevé de ces pensionnaires et contenant à leur sujet toutes les indications nécessaires ont été dressés par département et sont déposés au greffe. MM. les Rapporteurs chargés des comptes des trésoriers-payeurs généraux, sont

C'est dans cet esprit notamment, que la section des finances du Conseil d'Etat a été d'avis, le 25 janvier 1882, que les suppléments de la loi de 1881 peuvent être cumulés avec les traitements payés sur le budget d'un bureau de bienfaisance, lesquels ne sont pas visés par l'article 1^{er}.

Le cas s'est présenté d'un officier retraité, bénéficiaire des dispositions de l'article 1^{er}, qui était investi du mandat de député. Devait-il être admis à annuler l'indemnité parlementaire avec son supplément de pension ? Le Conseil d'Etat, saisi de la question, a très logiquement décidé, par un arrêt du 1^{er} juin 1883 (quatrième espèce, affaire Datas) (1), que le cumul est possible, car le dernier paragraphe de l'article 1^{er} de la loi de 1881 n'est pas applicable en ce cas. Comme nous l'avons vu en effet, l'indemnité allouée aux membres du Parlement n'a pas le caractère d'une rétribution, de plus le mandat de député n'est pas un emploi civil ; enfin, l'article 6 de la loi du 16 février 1872 permet le cumul des pensions de retraite avec cette indemnité (2).

invités à les consulter avant de proposer le renvoi au rapporteur du compte du caissier-payeur central des cas de cumul apparents qu'ils relèveraient au cours de leur vérification. » (Cour des comptes. *Note de la première présidence*, n° 72, p. 15.)

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 515.

2. Loi du 16 février 1872 (*Bull. des lois*, n° 957) :

« Art. 6. — Sont exceptés des dispositions des... (articles 2 et 3)... les pensions de retraites civiles et militaires... »

Une question d'un caractère local s'est posée. L'article 1^{er}, § 5, prohibe le paiement du supplément de pension aux concessionnaires de débits de tabac. Les pensionnés pourvus de débits en Algérie ont revendiqué la possibilité du cumul. Ils faisaient valoir que le commerce du tabac étant libre en Algérie, les titulaires de débits ouverts pour la vente des tabacs de la régie ne pouvaient être assimilés aux débitants investis, dans la métropole, du monopole de la vente. Le Conseil d'État, rejetant cette interprétation par un arrêt du 7 août 1883, a déclaré que l'application de l'article 1^{er}, § 5, de la loi de 1881 est générale et ne comporte aucune restriction territoriale.

Telle est la jurisprudence à laquelle ont donné naissance les dispositions prohibitives de cumul que contient la loi de 1881.

Nous croyons éclairer complètement cette délicate question en signalant l'application sévère mais juste qu'en fait la Cour des comptes, en se conformant aux décisions du Conseil d'Etat. Voici l'exemple caractéristique d'un conflit qui s'est élevé entre la Cour et le ministre de la Guerre et qui a trait à notre espèce. Il est né de la difficulté qu'il y a à déterminer le caractère d'« emploi civil rétribué par l'Etat ». Dans son rapport au Président de la République de l'année 1888, la Cour signala en ces termes

une situation qui constituait, à son sens, une infraction à la loi de 1881.

La Cour, dit ce rapport, a relevé en 1887, dans les comptes du payeur central de la dette publique (1), le paiement à un pensionnaire militaire (titulaire de la pension, n° 87093) d'un supplément de pension de 162 francs, bien que ce pensionnaire fut commis de 4^e classe employé au magasin central de l'habillement, avec un traitement annuel de 2.100 francs. La Cour avait vu dans ce fait une infraction à l'article 1^{er} de la loi du 18 août 1881, qui prohibe le cumul d'un supplément de pension militaire avec un traitement civil. Si, en effet, l'interdiction de cumul ne s'applique pas aux ouvriers et *commis auxiliaires* rétribués au moyen d'un *salaires variable* calculé à la journée et prélevé sur les crédits du matériel, il ne saurait en être de même des *commis titulaires* faisant partie d'un cadre *permanent* et payés à l'année sur les crédits réservés au personnel.

Cette doctrine est celle du département des Finances. L'administration de la Guerre, au contraire, considère le cumul dont il s'agit comme licite, et se fonde sur une décision du Conseil d'Etat, du 14 mars

1. Le service du Payeur central de la dette publique a été réuni le 1^{er} octobre 1896 à celui du Caissier-payeur central du Trésor en exécution du décret du 12 août 1896. *Bull. des lois*, n° 31617 ; *Journal officiel*, 18 août 1896.

1884, qui l'a admis en faveur de divers ouvriers des magasins de guerre, par le motif qu'ils ne font pas partie du personnel de ces établissements et sont rétribués au moyen d'un salaire calculé sur le nombre des journées de travail et payé sur les fonds du matériel. A la suite de cet avis du Conseil d'Etat, le ministre de la Guerre a pris une décision, en date du 13 septembre 1884, en vertu de laquelle les employés des magasins centraux de l'Etat, bien que faisant partie d'un cadre permanent, ne doivent pas être considérés comme pourvus d'un emploi civil rétribué par l'Etat. « Si le cadre des commis titulaires, dit le ministre, est permanent, en ce sens que sa composition est invariable, la situation des commis eux-mêmes ne présente pas un caractère absolu de permanence et de stabilité, *ces agents pouvant être révoqués*. Enfin ils ne subissent pas la retenue pour pension civile ».

Le ministre des Finances, après avoir contesté cette interprétation, n'a pas cru devoir insister, et, depuis lors, les commis des magasins centraux cumulent leur supplément de pension avec leur traitement.

Tel est l'état de la question. On se trouve en présence d'une décision du ministre de la Guerre autorisant un cumul interdit par la loi du 18 août 1881, et d'une adhésion au moins passive du ministre des Finances, qui, après avoir d'abord tenté de mainte-

nir les principes, a fini par lever les suspensions de suppléments prononcées par lui.

La Cour des comptes ne saurait admettre la théorie de l'Administration de la Guerre. L'article 1^{er} de la loi du 18 août 1881 dispose que « le paiement des suppléments de pension demeurera suspendu pour les pensionnés de toute catégorie pourvus d'emplois civils rétribués par l'Etat, les départements, les communes, ou de débits de tabac, tant que ces pensionnés seront en possession des emplois ou débits ». C'est à tort, selon nous, que le ministre de la Guerre invoque à l'appui de sa décision les termes de l'avis précité du Conseil d'Etat. Cet avis concerne les *ouvriers ne faisant pas partie du personnel permanent* de l'établissement et rétribués au moyen d'un *salaire à la journée*, imputable sur les crédits du *matériel* ; il écarte donc, par la précision même de sa définition, les *commis titulaires* recevant un *traitement à l'année*, payé sur un chapitre du *personnel*. Dire que ces commis n'appartiennent pas au cadre permanent, *parce qu'ils peuvent être révoqués*, ne constitue pas un argument, car, s'il était valable, il faudrait en conclure que les seuls fonctionnaires auxquels il serait interdit de cumuler seraient uniquement ceux qui sont investis de l'inamovibilité. La dispense de retenue pour les pensions civiles, accordée indûment selon nous, n'est pas davantage un motif pour soustraire les commis des magasins cen-

traux à la loi de 1881. Aux termes de l'article 1^{er}, cité plus haut, il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait interdiction de cumul, que le nouveau traitement soit assujetti à la retenue. La meilleure preuve c'est que, si les militaires retraités deviennent employés des départements ou des communes et jouissent, en cette qualité, d'un traitement qui n'est évidemment pas soumis à la retenue légale, ils tombent nécessairement sous l'application de cette loi. D'ailleurs, cette exemption de retenue accordée dans l'espèce n'est fondée sur aucune exception prévue par la loi du 9 juin 1853, et, loin de constituer un argument à l'appui de la thèse du département de la Guerre, cette exemption révèle une infraction nouvelle à la loi précédente.

La Cour estime, en conséquence, que les commis des magasins centraux, réunissant tous les caractères d'employés civils, sont, en cette qualité, passibles de la retenue pour les pensions civiles, et soumis à la prohibition du cumul des suppléments de pension militaire avec leur traitement civil. Cette solution est d'ailleurs la seule qui soit conforme au texte de la loi et à l'intention du législateur. En accordant à d'anciens militaires pensionnés un supplément de retraite, les pouvoirs publics ont entendu améliorer leur situation, mais ils ont voulu en même temps suspendre le bénéfice de cet avantage, lorsque le

résultat serait obtenu au moyen d'autres allocations ayant un caractère permanent et stable.

Là se termine l'observation de la Cour : elle corrobore tous nos développements précédents. Le ministre de la Guerre y répondit en ces termes :

Le cumul critiqué par la Cour concerne M. Baux (Joseph), ancien sergent, commis au magasin général d'habillement de Paris. Cet employé fait partie du personnel dit *permanent*, par opposition au personnel auxiliaire ou supplémentaire, qui comprend les ouvriers engagés seulement à la journée et payés sur les fonds du matériel.

Depuis le 1^{er} janvier 1886, le personnel permanent est payé sur un chapitre spécial de personnel. D'autre part, à dater du 1^{er} janvier 1890, et en vertu d'un arrêté ministériel du 30 juillet 1889, des versements sont effectués pour le compte de ce personnel à la Caisse des retraites pour la vieillesse ; ces versements sont pour moitié à la charge des intéressés, qui les supportent au moyen de retenues mensuelles sur leurs salaires, et pour moitié à la charge de l'Etat.

Mais il convient de remarquer que ces retenues ne sont pas obligatoires pour le personnel entré dans les magasins avant le 30 juillet 1889, en sorte que M. Baux, précisément, a préféré ne pas s'y soumettre et n'aura droit à aucune rente viagère en quittant l'établissement...

Les commis et ouvriers, qu'ils effectuent ou non des

versements à la Caisse des retraites pour la vieillesse, n'en sont pas moins susceptibles d'être non pas *révoqués*, mais *licenciés* à un moment quelconque, si l'état des travaux commande une réduction du personnel.

C'est précisément ce licenciement, toujours possible, qui avait motivé la décision rappelée par la Cour, du 13 septembre 1884 ; aujourd'hui encore, il paraît justifier le cumul des pensions militaires avec les suppléments de pension accordés par la loi du 18 août 1881. Telle est, du moins, l'interprétation que le département de la Guerre se croit fondé à soutenir, tant qu'elle n'aura pas été infirmée par une décision contentieuse du Conseil d'Etat...

Cette réponse du ministre de la Guerre est pleine de sens à notre avis ; le désaccord n'était qu'apparent et l'observation de la Cour était l'effet d'une insuffisance de renseignements sur la situation réelle des agents en cause.

Ce débat ne peut que préciser les principes que nous avons exposés. L'emploi civil rétribué par l'Etat, le département ou la commune est permanent et payé à l'aide d'un crédit spécialement affecté à sa rémunération. C'est dans ce sens que doivent être comprises les dispositions prohibitives du cumul que contient la loi de 1881.

Pour en assurer l'exécution dans leurs conséquences multiples, une mesure administrative particulière a été nécessaire. Il est recommandé, par une circu-

laire du ministre de l'Intérieur du 15 avril 1884 (1), aux chefs de service des administrations départementales et communales, et spécialement aux maires, de donner avis au préfet des nominations qui confèrent un emploi départemental ou communal à d'anciens militaires ou à des veuves d'anciens militaires retraités sous l'empire des lois antérieures à celles des 5 et 18 avril 1879.

c) *Exceptions à l'interdiction.* — Deux premières exceptions à la prohibition du cumul édictée par l'article 1^{er}, § 5, de la loi du 18 août 1881, ont été établies par l'article 19 de la loi du 21 décembre de la même année (1) qui ouvre et annule des crédits sur les exercices 1880 et 1881.

Le paragraphe 1^{er} de cet article 19 porte que les *pensionnés militaires qui touchaient* (2) *une subvention* sur les fonds de la Guerre, de la Marine ou de la Légion d'honneur, bien qu'ils fussent pourvus d'emplois civils ou de débits de tabac, pourront cumuler le produit de ces emplois ou débits, jusqu'à concurrence du montant de ladite subvention, et le supplément de pension qui leur est attribué par la loi de 1881 (2).

1. *Bull. off. min. Int.*, 1^{er} sem. 1884, p. 195.

1. *Bull. des lois*, n° 11349.

2. Conformément aux lois du 28 mai 1864, 18 juillet 1866, 22 juin 1878 et 5 août 1879.

3. Loi du 21 décembre 1881, article 19 ; circulaires du ministre de la Marine des 29 décembre 1881 et 12 avril 1886.

Aux termes du paragraphe 2 du même article, ceux des *anciens militaires sardes* inscrits au Trésor français qui avaient été jusqu'alors compris dans la liste des subventions payées par la Légion d'honneur devaient recevoir et pouvaient cumuler, avec le produit de l'emploi ou du bureau de tabac dont ils étaient titulaires, un supplément de pension égal à la subvention supprimée. Mais cette dernière disposition a été modifiée par l'article 15 de la loi du 8 juillet 1882 (1). Ce texte accorde aux anciens officiers sardes les suppléments des pensions accordés aux officiers français et à leurs veuves par la loi du 18 août 1881. Quant aux anciens sous-officiers et soldats, ils obtiennent un supplément uniforme de 300 francs et leurs veuves bénéficient des tarifs de 1889. Le cumul de ces suppléments de deux sortes avec un emploi civil ou un bureau de tabac n'est désormais autorisé que jusqu'à concurrence du montant des subventions précédemment reçues de la Légion d'honneur.

La prohibition de cumul de la loi de 1881 n'est pas applicable aux traitements des fonctionnaires et *employés des hospices ou des établissements de bienfaisance* : la jouissance simultanée d'un supplément de pension et d'un traitement de cette espèce est autorisée.

1. *Bull. des lois*, n° 12098.

Une même exception a été établie par une circulaire du ministre de la Marine du 4 mars 1887 (1) en faveur des *syndics des gens de mer* et des *gardes maritimes* : ces agents peuvent cumuler l'indemnité qui leur est allouée avec un supplément de pension.

En outre, aux termes d'une décision du Conseil d'État statuant au contentieux, en date du 12 janvier 1883, la même prohibition de cumul n'est pas applicable au traitement des *surveillants du Ministère des Finances*. Attachés au Ministère en qualité d'auxiliaires, ces employés ne font point partie des cadres du personnel permanent de l'administration centrale des Finances ; ils sont payés sur les fonds affectés au service du matériel, au moyen d'un salaire calculé d'après le nombre réel des journées de travail. Dans ces conditions, ils ne sauraient être considérés comme pourvus d'un emploi civil rétribué par l'État, au sens de l'article 1^{er} de la loi de 1881, et leur salaire est cumulable, nonobstant son caractère de permanence, avec un supplément de pension.

L'indemnité fixe et annuelle de 1.800 francs accordée aux *capitaines en retraite employés au recrutement* est également cumulable avec le supplément de pension (2). Il en était de même pour les offi-

1. Circulaire (*Comptabilité publique*) du 2 juin 1887, § 6.

2. Circulaire (*Comptabilité publique*) du 14 janvier 1887, § 2.

ciers retraités employés à l'armée territoriale (1).

Enfin, l'administration a décidé que les *adjoints indigènes en Algérie* pourraient cumuler le supplément de leur pension militaire avec la rémunération afférente à leurs fonctions. Elle a considéré que cette rémunération, basée sur le dixième de l'impôt en territoire de commune mixte, représente en réalité une remise variable comme l'impôt lui-même et qu'elle ne pouvait en conséquence être assimilée aux traitements fixes et réguliers soumis aux dispositions prohibitives de la loi de 1881.

C. — *Cas dans lesquels le cumul d'une pension militaire et d'un traitement civil est autorisé jusqu'à concurrence d'une certaine somme*

Jusqu'en 1890, le cumul d'une pension militaire d'officier avec un traitement civil était autorisé sans aucune limite. On avait pensé en 1831 que la pension était insuffisante et que l'officier retraité avait besoin d'améliorer sa position grâce au traitement d'un emploi civil. Mais, depuis 1831, les pensions s'élevaient élevées ; la loi de finances du 26 décembre 1890 est venue apporter des restrictions au cumul parce que la situation des intéressés se trouvait moins précaire, alors qu'ils se bornaient à toucher leur

1. Supprimés par la loi du 25 juillet 1893.

pension. Dans ces conditions, il parut inutile de maintenir intégrales les charges de l'Etat ; on s'avisa de réglementer le cumul qui pouvait permettre jusque-là aux officiers de toucher après leur mise à la retraite, en obtenant un traitement civil, plus qu'ils ne touchaient en activité.

L'article 31 de la loi du 26 décembre 1890 est ainsi conçu :

« Les pensions militaires concédées à des officiers ou assimilés à partir du 1^{er} janvier 1891 ne pourront se cumuler avec un traitement civil payé par l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics, que dans le cas où le total du traitement civil et de la pension militaire serait inférieur au montant de la solde, sans les accessoires, dont jouissait le titulaire au moment de son admission à la retraite.

« Lorsque ce total dépassera le montant de la solde, il y sera ramené par la suspension d'une partie de la pension.

« Lorsque le traitement civil sera égal ou inférieur au montant de la solde, la pension sera complètement suspendue tant que le titulaire jouira de ce traitement.

« Seront considérés comme traitements les indemnités ou salaires alloués aux officiers ou assimilés retraités et employés à titre d'auxiliaires permanents par l'Etat, les départements, les communes ou les établissements publics. Les traitements afférents à des fonctions civiles rétribuées par des remises variables seront déterminés par arrêté ministériel.

« Toutefois les prescriptions du présent article ne seront pas

applicables aux pensions militaires qui seront concédées à des officiers ou assimilés retraités pour blessures ou infirmités équivalent à la perte d'un membre et contractées dans le service.

« Les prescriptions sur le cumul édictées par les lois antérieures sont maintenues en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions ci-dessus. » (1)

Il est intéressant de rechercher les motifs qui ont amené le vote de cet article par lequel la législation du cumul a été profondément modifiée. Nous les trouvons dans le rapport de M. Boulanger et dans la discussion au Sénat. De ce document il ressort que l'article 31 a eu pour but d'empêcher désormais le cumul des pensions militaires et des traitements civils. Nous avons vu que jusque-là tous les textes l'avaient permis en règle générale. Mais l'esprit du législateur s'est complètement modifié et M. Boulanger dit en termes formels : « Ce cumul ne paraît plus nécessaire. Les pensions de retraite accordées aux officiers ont été augmentées dans une proportion suffisante pour assurer honorablement

1. *Bull. des lois*, n° 23091 — Un nouveau modèle de certificat de vie, prévoyant tous les cas où le cumul est interdit par la loi de 1890 a été rendu obligatoire, à partir de 1891, pour toutes les catégories de pensions militaires. Circulaire (*Comptabilité publique*) du 16 mai 1891, § 1. — *Bull. off. min. Guerre*, 1^{er} sem. 1891, p. 528.

les besoins de ces serviteurs de l'Etat et ne pas les contraindre à solliciter des emplois civils en concurrence avec ceux qui n'ont que ce seul moyen d'existence. S'ils le font dans des conditions autorisées par les lois et règlements, il est juste d'éviter que le traitement souvent élevé de la fonction civile s'ajoute à une pension quelquefois importante également, de manière à exagérer la rémunération totale du titulaire. On comprend difficilement, par exemple, qu'un officier supérieur, jouissant d'une retraite de 4.000 à 5.000 francs, occupe encore un emploi de percepteur ou de receveur particulier qui lui rapporte une somme égale ou supérieure. La Chambre des députés a sagement agi en arrêtant ce cumul. Elle le fait d'ailleurs avec beaucoup de modération, en laissant subsister le cumul pour les officiers retraités par suite de blessures ou d'infirmités contractées au service, et en autorisant, dans tous les cas, ce cumul jusqu'à concurrence de la solde afférente au dernier grade occupé par l'officier ». A la séance du Sénat du 13 décembre 1890, M. Meinadier demanda la suppression de l'article 31, dont il fit ainsi la critique : « La pension militaire, dit-il, est la rémunération d'un service accompli, elle constitue un droit acquis entièrement indépendant du service civil que le titulaire peut rendre ultérieurement. C'est en vertu de ce principe que la loi la déclare cumulaire avec toute espèce de traitement civil et

de pension... On vous a dit... que c'est un commencement de réforme des pensions. Mais si l'on veut réformer les pensions, il faut une loi générale... et non pas un simple article du budget... » En dépit de ces observations, l'article 31 fut adopté. Le rapporteur y avait répondu en disant que la mesure proposée était rendue nécessaire par l'accroissement des charges publiques.

Un amendement de M. de Carné demandait la suppression des mots : « ou les établissements publics » dans les paragraphes 1 et 4 de l'article et proposait un paragraphe additionnel ainsi conçu : « Toutefois, les prescriptions du présent article ne seront pas applicables : 1° *aux officiers ou assimilés actuellement en retraite et qui à la date de la promulgation de la présente loi, seront pourvus d'un emploi civil rétribué sur les fonds de l'Etat* ; 2° aux pensions militaires qui seront concédées à des officiers ou assimilés, retraités pour blessures ou infirmités. » L'amendement et le paragraphe additionnel furent également repoussés.

Les dispositions de l'article 31 furent appliquées à partir du 1^{er} janvier 1891 : elles soulevèrent de vives critiques. Après diverses tentatives de réforme, M. Jourde proposa un article additionnel à la loi de finances de l'exercice 1897 (1) aux termes duquel

1. Loi du 29 mars 1897.

l'article 31 était abrogé purement et simplement. A l'appui de cette abrogation, il invoquait l'inégalité qui existait entre les officiers et les sous-officiers retraités. Aucune mesure nouvelle n'était intervenue en effet à l'égard des sous-officiers qui, contrairement aux officiers, peuvent en toute liberté cumuler un traitement civil avec leur pension de retraite. Mais M. Krantz, dans son rapport à la Chambre, a fait remarquer que les officiers et les sous-officiers retraités ne sont pas dans une situation identique ; les premiers ont terminé leur carrière et si l'Etat leur doit une pension, il ne leur doit rien de plus : si l'officier est pourvu d'un emploi civil, l'Etat a incontestablement le droit de mettre certaines conditions restrictives au cumul du traitement civil et de la pension militaire. Au contraire, lorsque la loi, dans le but de conserver dans les rangs de l'armée des sous-officiers rengagés, a reconnu à ceux qui jouissent d'une pension proportionnelle le droit à un emploi civil, elle n'a fait aucune restriction au cumul du traitement civil et de la pension militaire. La proposition de M. Jourde fut repoussée, mais quelques mois après l'opinion qu'il soutenait eut une satisfaction.

Si l'article unique de la loi du 31 décembre 1897 (1)

1. *Journ. off.* du 6 janvier 1898. — *Bull. off. Minis. Guerre*, 2^e sem. 1897, p. 709.

n'abroge pas l'article 31 de la loi de 1890, il en tempère très sensiblement les dispositions. L'interdiction pour les officiers du cumul entre la pension de retraite et un emploi civil est maintenue, mais seulement lorsque le total de la pension et du traitement est supérieur à la somme de 6.000 francs ou à la dernière solde d'activité, si elle excédait ce chiffre. Donc rien n'est changé à l'égard des officiers dont la solde, sans les accessoires, dépassait 6.000 francs : ils subissent toujours une réduction totale ou partielle de leur pension, suivant que le traitement civil dont ils sont titulaires est supérieur ou inférieur à leur dernière solde d'activité. Mais le cumul est permis aux officiers dont la dernière solde était inférieure à 6.000 francs : ceux-là peuvent désormais, grâce à un traitement civil, grossir jusqu'à un total de 6.000 francs leurs revenus de vieillesse qui jusque-là étaient inflexiblement limités au montant de la dernière solde d'activité.

Il faut remarquer que la loi du 31 décembre 1897 n'est pas en opposition, quoi qu'il y paraisse, avec la nouvelle législation inaugurée par l'article 31 de la loi de 1890. Elle mutile son texte, il est vrai ; mais elle est conforme à son esprit. La prohibition de cumul subsiste en effet, telle que l'a établie l'article 31, pour les officiers retraités qui jouissent de grosses pensions. Or, ce sont bien eux que visait la loi de 1890, à la fois dans un but d'économie et pour

éviter le scandale d'émargements trop élevés : le rapporteur, M. Boulanger, l'a dit en termes formels. La loi de 1897 a simplement étendu aux officiers médiocrement retraités la faveur du cumul que la loi de 1890 avait maintenue à l'égard des non-officiers seulement. La législation est donc toujours orientée dans le sens de la prohibition du cumul.

Les dispositions pratiques de la loi de 1897 sont les mêmes que celles de la loi de 1890. Lorsque le total du traitement et de la pension dépasse le maximum prescrit, il y est ramené par la suspension d'une partie de la pension. Lorsque le traitement civil est égal ou supérieur à ce maximum, la pension est complètement suspendue tant que le titulaire jouit de ce traitement. Rappelons que la loi entend par traitement les indemnités ou salaires alloués aux officiers ou assimilés retraités et employés à titre d'auxiliaires permanents par l'Etat, les départements, les communes et même les établissements publics.

Comme la loi de 1890 est une loi d'exception, elle doit être interprétée restrictivement. Son texte ne vise expressément que les traitements payés par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. Il faut en conclure que le cumul est possible sans limite entre une pension militaire et un traitement payé *par une colonie*. D'ailleurs, lors de la discussion de la loi, sur une interpellation du colonel Meinadier et de M. de Carné, le ministre des

Finances déclara au Sénat que par établissements publics il entendait des personnes morales telles que « les monts-de-piété et les établissements d'assistance publique ». D'autre part, si l'on comprend la limitation du cumul pour l'officier qui est employé en France, on la justifierait moins facilement à l'égard de l'officier qui s'expatrie et va demander du service aux colonies ; et cela paraît être le motif du silence de la loi restrictive du cumul sur ce point spécial.

Par son arrêt du 11 juillet 1902 (Heurtaut *prem. esp.*) (1), le Conseil d'Etat a consacré cette interprétation, en admettant qu'un capitaine en retraite, agent temporaire des douanes et régies en Indo-Chine peut cumuler sa pension militaire avec le traitement civil qu'il reçoit à raison de ses fonctions, *sur les fonds de la colonie*. Cette décision est fondée sur ce qu'aucune disposition de loi ni de règlement ne limite ce cumul.

Afin d'assurer l'observation des lois de 1890 et 1897, le ministre des Finances a demandé que la dernière solde d'activité, dont jouissait l'officier au jour de sa mise à la retraite, fût inscrite sur le titre de pension par les soins de son administration et avant la délivrance de ce titre à l'intéressé (2). Il

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 532.

2. V. Note du ministre de la Guerre du 16 avril 1891. — Circulaires du ministre de la Marine des 12 février et 2 juin 1891. (*Bull. off. Min. Mar.*, 1891, p. 205 et 869.)

résulte des prescriptions ministérielles que cette solde d'activité, sans accessoires, dont jouissait l'officier au moment de la radiation des contrôles est la solde annuelle budgétaire, sans les indemnités de monture, de fonctions, de résidence, en rassemblement, de frais de service, et autres. Pour les officiers qui se trouveraient en congé, en permission, etc., au moment de leur mise à la retraite, il y a lieu d'indiquer, sur le titre de pension, la solde budgétaire d'activité sans accessoires dont ils étaient en possession avant leur départ du service actif. Toutefois, pour ceux dont la solde se trouverait avoir changé pendant l'absence (c'est le cas d'une solde d'ancienneté, par exemple), la solde à indiquer est celle d'activité correspondante. Pour les officiers en non-activité (1), il y a lieu également d'indiquer si, auparavant, ces officiers étaient dans la première ou dans la deuxième liste d'ancienneté (2).

On s'est demandé quel est l'effet de la loi de 1890 à l'égard des officiers en réforme et dans quelle mesure elle les atteint. Il est admis aujourd'hui qu'ils peuvent cumuler la solde qu'ils reçoivent dans cette situation avec un traitement civil d'activité sans être soumis à la limitation établie par l'article 31. La disposition de l'article 19 de la loi du 19 mai

1. Lieutenants ou catégories de grades correspondantes.

2. Note précitée du 16 avril 1891.

1834, qui permet le cumul de pensions et traitements de réforme avec un traitement civil, n'a donc été modifiée par la loi de 1890 qu'à l'égard des pensions seulement. Cette distinction entre les pensions de réforme a été consacrée par une circulaire du ministre de la Marine, en date du 27 mai 1895, sur l'avis conforme du ministre des Finances et du ministre de la Guerre (1).

Il résulte d'un avis du Conseil d'Etat du 10 mai 1892 que les limites de cumul établies par l'article 31 de la loi de 1890 ne sont pas applicables aux officiers retraités qui occupent un emploi rétribué dans le service du recrutement. Cette disposition était applicable aux officiers retraités faisant partie du personnel administratif permanent de l'armée territoriale qu'a supprimé la loi du 25 juillet 1893 (2). Le Conseil d'Etat a déclaré de plus, par un avis du 11 mars 1896, que les adjudants principaux de la marine retraités ne sont pas soumis aux dispositions de la loi de 1890.

Une circulaire du ministre de la Marine du 14 août 1895 (3) a décidé que l'article 31 de la loi de 1890 ne limite pas le cumul d'une pension militaire — dans l'espèce, celle d'un sous-agent du commissariat de la Marine — avec l'indemnité allouée aux syndics des

1. *Bull. off. Min. Mar.* 1^{er} sem. 1895, p. 920.

2. *Bull. des lois*, n° 26917.

3. *Bull. off. Min. Mar.*, 2^e sem. 1895, p. 375.

gens de mer et aux gardes maritimes ; cette indemnité, allouée au lieu et place de traitement militaire, a, d'après le ministre, le même caractère que lesdits traitements et l'article précité, visant seulement le cumul d'une pension militaire d'officier ou assimilé avec les émoluments civils, ne l'atteint pas. On ne peut approuver cette décision du ministre de la Marine, car elle va à l'encontre des principes qui dominent notre matière. Si l'indemnité dont il s'agit est considérée comme militaire, le cumul n'en est pas possible avec la pension de retraite : il est prohibé par l'ensemble des dispositions légales et réglementaires qui interdisent la perception simultanée d'une pension militaire et d'un traitement militaire d'activité. Une circulaire du même ministre, en date du 4 mars 1887, avait déjà autorisé le cumul de cette indemnité avec le supplément de pension accordé par la loi du 18 août 1881 (1). Les syndics des gens de mer et les gardes maritimes étaient soumis aux règles contenues dans un arrêté du ministre de la Marine du 11 mars 1884 (2) : ceux d'entre eux qui jouissent d'une pension de retraite ou d'une demi-solde touchaient, au lieu de la solde réglementaire, une indemnité annuelle de 800 à 900 francs, augmentée, s'il y avait lieu, d'un supplément de 100 à 200 francs par an

1. Circulaire (*Compatibilité publique*) du 2 juin 1887, § 6.

2. *Bull. off. Min. Mar.*, 1^{er} sem. 1884, p. 396.

pour entretien de bureau. Ces chiffres ont été modifiés à l'égard des syndics des gens de mer par une décision présidentielle du 19 décembre 1884. Les indemnités qu'ils peuvent cumuler avec leur pension de retraite sont aujourd'hui égales au montant net de la solde attribué au grade du bénéficiaire, c'est-à-dire qu'elles s'élèvent à 1.067 francs pour les syndics de première classe et à 970 francs pour ceux de seconde.

Par les deux arrêts du 10 et du 17 février 1905 (Giorgetti, Sachot) (1), le Conseil d'Etat a reconnu que les syndics des gens de mer et les gardes maritimes peuvent jouir cumulativement d'une pension militaire et de l'indemnité afférente à leur emploi.

Ajoutons que, d'après l'arrêté précité du 11 mars 1884 qui a réglé le mode de nomination des syndics des gens de mer et des gardes maritimes, les préposés de l'inscription maritime sont des syndics des gens de mer, chargés de fonctions spéciales. Il y a donc lieu de leur appliquer les dispositions que nous venons d'exposer et qui autorisent le cumul d'une pension militaire de la marine avec les indemnités attachées aux fonctions de syndics des gens de mer.

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, pp. 151 et 168.

Quatrième Partie

CUMUL DE PLUSIEURS PENSIONS

CHAPITRE PREMIER

Cumul de pensions civiles

L'article 31 de la loi du 9 juin 1853 autorise le cumul de deux pensions *dans la limite de 6.000 francs*. L'article 36 de la même loi abroge expressément l'article 27 de la loi du 25 mars 1817, aux termes duquel le cumul de plusieurs pensions était interdit dans tous les cas, conformément à la loi du 3 août 1790 (art. 9) (1).

Ce cumul est donc aujourd'hui possible (2), mais la loi y met une condition : il faut qu'il n'y ait pas dou-

1. Loi du 3 août 1790. *Duvergier*, I, p. 310 :

« Art. 9. — On ne pourra jamais être employé sur l'état des pensions qu'en un seul et même article ; ceux qui auraient usurpé, de quelque manière que ce soit, plusieurs pensions, seront rayés de la liste des pensionnaires et privés des grâces qui leur auraient été accordées. »

2. Il résulte cependant du règlement du 26 décembre 1866 que les pensions des grands fonctionnaires de l'Empire ne peuvent se cumuler avec aucune autre pension.

ble emploi dans les années de service présentées pour la liquidation de la pension. De ce principe il suit que pour établir le traitement moyen d'un agent qui remplissait plusieurs fonctions rémunérées chacune par un traitement distinct, on n'a égard qu'au traitement le plus élevé.

Une exception à cette règle a cependant été reconnue, en faveur des *professeurs*, savants, gens de lettres et artistes, par l'article 28 de la loi de finances du 8 juillet 1852, que nous avons précédemment signalée. Nous avons vu que, sans admettre à leur égard le cumul des traitements et des pensions, il les autorise à remplir simultanément plusieurs fonctions ou à occuper plusieurs chaires et à cumuler les traitements de l'Etat qui leur sont affectés jusqu'à concurrence de 20.000 francs. On a consenti la même faveur pour le calcul de leur traitement moyen. Celui-ci se détermine en réunissant les divers traitements touchés par le professeur ou le savant, s'ils sont imputés sur les fonds d'un même département ministériel ; si les fonctions sont rétribuées sur les fonds de deux ministères différents, on peut, soit procéder à deux liquidations distinctes, soit ne faire qu'une liquidation comprenant la totalité des divers traitements. Un avis du Conseil d'Etat (section des finances) du 18 juillet 1874 a décidé en effet que les articles 27 et 28 de la loi de finances du 8 juillet 1852, autorisant, dans une certaine limite, le cumul des

fonctions par les professeurs et gens de lettres, ne font pas obstacle à ce que l'ensemble des services soit confondu dans une seule liquidation.

Il convient d'ailleurs de faire une remarque. En règle générale, on réunit tous les services accomplis par le fonctionnaire, pendant tout le cours de sa carrière, en une masse unique. Puis on applique le mode de liquidation commandé par la législation qui régit la dernière situation occupée par le fonctionnaire. C'est le principe de l'unité de liquidation. Mais si le cumul de deux pensions, offrant un double emploi dans les années de services présentées pour la liquidation est prohibé par l'article 31 précité de la loi du 9 juin 1853, cet article ne s'oppose ni dans ses termes, ni dans son esprit à ce qu'en cas de doubles services il soit concédé une pension unique avec une double liquidation.

La limite de 6.000 francs établie par la loi de 1853 n'est pas applicable aux pensions que des lois spéciales ont affranchies des prohibitions du cumul. Telles sont les pensions spécifiées dans *l'article 274* du décret du 31 mai 1862 et que nous avons énumérées plus haut : pensions accordées à titre de récompense nationale, indemnités aux victimes du coup d'État, traitements de la Légion d'honneur, etc... Elle ne frappe pas les pensions viagères accordées aux survivants des *blessés de 1884*, dont les arrérages peuvent se cumuler librement avec toute autre pen-

sion. Elle ne limite pas le cumul de deux pensions payées, l'une sur le Trésor, l'autre sur une caisse municipale de retraites par exemple, et cela même lorsqu'elles se rapportent toutes deux aux mêmes services (1).

En vertu du même article 31 de la loi de 1853, la veuve d'un fonctionnaire civil peut cumuler, dans la limite de 6.000 francs, plusieurs pensions, soit civiles, soit militaires, qu'elle aurait eues, à titre de réversion, du chef de plusieurs maris. Toutefois, nous verrons qu'une prohibition spéciale est établie relativement aux pensions qui dépendent du département de la marine.

De plus, lorsqu'une veuve a obtenu une pension du chef de son mari, victime du coup d'État de 1851, son droit à pension disparaît si elle contracte un nouveau mariage (2).

Au sujet des indemnités de victimes du coup d'État, une question de cumul a été soulevée. On s'est demandé si une même personne pouvait recevoir deux indemnités de cette sorte qu'elle possédait, l'une à titre personnel, l'autre par suite de reversibi-

1. Conseil d'Etat, arrêt du 2 mai 1890, affaire Hérard ; *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 446.

2. V. l'article 24 de la loi du 22 juin 1854 et le décret du 12 août suivant ; voir également l'arrêt de principe de la Cour des Comptes du 11 mars 1902,

lité, alors même que le total de ces deux indemnités excéderait le maximum fixé par l'article 3 de la loi du 30 juillet 1881 (1). La section des finances du Conseil d'État, par un avis du 10 mai 1892, dont nous reproduisons les termes, s'est prononcée pour l'affirmative :

« La section des finances, des Postes et Télégraphes, de la Guerre, de la Marine et des Colonies, sur le renvoi qui lui a été fait par le ministre de l'Intérieur, a examiné la question de savoir si une pension viagère constituée en exécution de la loi du 30 juillet 1881 est, au décès du crédirentier, réversible pour moitié sur le fils quand celui-ci est déjà en jouissance d'une pension personnelle, et alors même que la moitié de la pension du père excéderait en total le maximum fixé par l'article 3 de ladite loi ;

Vu la lettre ministérielle du 12 février 1886 ;

Vu la loi du 30 juillet 1881, notamment les articles 2, 3 et 13 ;

Considérant que l'article 2, d'après lequel des pensions peuvent être accordées aux veuves non remariées, ascendants ou descendants au premier degré des intéressés prédécédés dispose, il est vrai, qu'en aucun cas le total des pensions allouées à la même famille ne pourra dépasser le chiffre de la pension

1. Loi du 30 juillet 1881 (*Bull. des lois*, n° 10,896) :

« Art. 9. — Ces pensions viagères pourront varier du chiffre maximum de 1.200 francs à un chiffre minimum de 100 francs. »

qu'aurait obtenue l'intéressé lui-même, mais que cet article concerne seulement les personnes qui viennent en représentation de l'une des victimes du coup d'État ou de la loi de sûreté générale, sans être personnellement l'une de ces victimes, simplement pour se partager la pension qui lui aurait été allouée si elle eût survécu, et non celles qui, en raison de leurs titres personnels, ont obtenu directement, en vertu de l'article premier, une pension distincte de la première ;

Considérant que, dans l'espèce à laquelle se rapporte la lettre ministérielle, les deux pensions allouées l'une au père, l'autre au fils, sont entièrement indépendantes l'une de l'autre ;

Considérant que si l'article 33 a fixé le chiffre maximum et le chiffre minimum de chacune des pensions viagères concédées en vertu des articles 1 et 2, cette limitation ne saurait être appliquée à la somme de deux pensions ou parties de pensions distinctes ;

Considérant qu'au décès des crédientiers, moitié de la pension viagère qui leur a été attribuée est, aux termes de l'article 13, réversible sur leurs veuves non remariées ou leurs descendants au premier degré, que cette prescription est formelle et que la loi ne contient aucune disposition qui en limite l'application ;

Est d'avis :

Qu'il convient de répondre au ministre dans le sens des observations qui précèdent » (1).

1. Cour des comptes : *Note de la Première Présidence* n° 68, annexe 1.

Le Conseil d'Etat a jugé, par un arrêt du 16 novembre 1854 (affaire d'Haubersart) (1), que la loi de 1854 n'a entendu porter aucune atteinte aux droits acquis sous la législation antérieure et que, spécialement, les dispositions prohibitives du cumul des pensions ne s'appliquent pas rétroactivement aux pensions liquidées avant sa promulgation.

On s'est demandé si les dispositions de l'article 31 de la loi de 1853 faisaient obstacle au cumul d'une pension accordée par application de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents de travail.

La section des finances du Conseil d'Etat s'est prononcée affirmativement par deux avis du 4 février et du 4 mars 1902.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'a pas admis, au moins en son entier, la doctrine de la section des finances. Saisi d'un recours contre une décision du ministre de la Guerre qui avait refusé à la veuve d'un ouvrier d'une poudrerie nationale, mort victime d'un accident, la liquidation d'une pension dérivée de la pension pour ancienneté à laquelle son mari aurait eu droit, par le motif qu'elle avait déjà obtenu de la Cour de Douai une condamnation contre l'Etat par application de la loi du 9 avril 1898, le Conseil d'Etat, en réservant expressément la question de savoir si le cumul serait pos-

1. *Rec. arr. Cons. d'Ét.*, p. 872.

sible entre une rente obtenue par application de la loi de 1898 et la pension exceptionnelle prévue par les articles 11 et 14 de la loi de 1853, a décidé que l'allocation d'une rente représentant seulement la réparation de l'accident dont le mari avait été victime ne faisait pas obstacle à ce que la veuve obtint concurremment le bénéfice de l'article 13 de la loi de 1853 (1). L'article 13 visé prévoit, au profit de la veuve, la réversion partielle de la pension du mari.

Il nous paraît intéressant de rechercher quelles sont, au point de vue du cumul, les conséquences de la séparation des Eglises et de l'Etat. La loi du 9 décembre 1905 a ouvert au budget un nouveau chapitre de pensions à la charge de l'Etat, en faveur des ministres des anciens cultes reconnus. Elle réserve expressément (art. 11, § 8) les droits acquis en matière de pensions par application de la législation antérieure et les secours accordés soit aux anciens ministres des différents cultes, soit à leur famille. Toutefois, le cumul d'une de ces pensions, par exemple d'une pension de la Caisse générale des Retraites ecclésiastiques, avec celles de la loi de 1905 est formellement prohibé.

L'article 11 de la loi précitée, en édictant le main-

1. Conseil d'Etat, arrêt du 18 novembre 1904, affaire Fauveaux. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 721.

lien des droits acquis en matière de pensions par application de la législation antérieure, a disposé (§ 9) que les pensions prévues aux paragraphes 1^{er} et 2 du même article ne pourraient se cumuler avec toute autre pension ou tout autre traitement alloué, à titre quelconque, par l'Etat, les départements ou les communes.

Le cas pouvait se présenter à l'occasion des ecclésiastiques qui, après avoir acquis des droits à pension, continuaient, après la loi, à exercer les fonctions d'aumôniers dans les prisons, dans les établissements d'enseignement ou de bienfaisance.

Le principe posé par la loi a été développé par les articles 5 et 6 du décret du 19 janvier 1906, portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les pensions et les allocations prévues par l'article 11 de la loi du 9 décembre 1905 (1). Dans le cas où un ministre du culte est titulaire d'une pension de l'Etat, d'un département ou d'une commune, il opte entre cette pension et celle à laquelle il peut avoir droit d'après l'article 11. La même faculté d'option est ouverte au titulaire d'une pension de la Caisse générale des retraites ecclésiastiques qui, lors de la promulgation de la loi, exerçait à titre de ministre du culte des fonctions rentrant dans l'organisation publique des cultes. Le ministre du culte

1. *Journal officiel*, 20 janvier 1906.

qui, à cette date, remplissait des fonctions ecclésiastiques rémunérées concurremment par l'Etat et par un département ou une commune, peut cumuler les pensions qui auront été liquidées à son profit d'après chacun des traitements qui lui étaient payés.

Cette dernière disposition, qui permet seule le cumul de deux pensions dérivées de services ecclésiastiques, doit être expliquée. Elle vise les vicaires chapelains, qui desservent une chapelle paroissiale et dont le traitement, en vertu de l'accord intervenu entre l'Etat et la commune au moment de la création de cette paroisse, est assuré par le concours de la commune et de l'Etat. On appelait ces chapelles « chapelles vicairiales » pour les distinguer des chapelles paroissiales ordinaires où le traitement des chapelains était exclusivement à la charge de la commune. En vertu d'un engagement spécial, l'Etat avait consenti à considérer le chapelain de certaines paroisses comme un vicaire et à lui allouer un traitement de 450 francs. Si le règlement du 19 janvier 1906 n'avait pas prévu expressément cette situation particulière, il serait arrivé que ces chapelains n'auraient vu calculer leur pension que d'après le traitement à la charge de l'Etat et n'auraient pu ajouter à cette pension infime une pension payée par la commune à cause de la prohibition de cumul. De trois ecclésiastiques ayant un traitement de 900 francs, l'un payé entièrement par l'Etat, le second entière-

ment par la commune, le troisième moitié par l'Etat et moitié par la commune, les deux premiers auraient vu leur pension calculée sur le traitement de 900 fr., le troisième seulement sur un traitement de 450 fr. C'est à ce résultat contraire à l'équité, que le décret de 1906 a voulu parer.

Mais la prohibition de cumul contenue dans la loi fait obstacle à ce qu'un ecclésiastique qui aurait servi vingt ans l'Etat et vingt ans une commune, puisse ajouter une pension communale à une pension de l'Etat.

Voici enfin les dispositions de l'article 6 du décret de 1906 à l'égard du cumul d'une pension et d'un traitement :

« Le ministre du culte qui, postérieurement à la promulgation de la loi, continue à jouir à un titre quelconque d'un traitement de l'Etat, d'un département ou d'une commune, peut néanmoins obtenir la concession d'une pension en vertu de l'article 11 susvisé, sauf suspension du paiement des arrérages à raison de la prohibition de cumul édictée par le paragraphe 9 dudit article. »

CHAPITRE II

Cumul de pensions militaires

Cumul de pensions civiles et militaires

Il y a lieu d'appliquer aux pensions militaires de l'armée de terre et de l'armée de mer les règles que nous venons d'exposer à propos des pensions civiles. L'article 31 de la loi de 1853, qui les édicte, est, en effet, compris sous la rubrique du titre V : « Dispositions applicables aux pensions de toute nature ». C'est le même texte qui régit tous les cas possibles de cumul de pensions : pensions civiles entre elles, pensions militaires entre elles, pensions civiles et pensions militaires. Les exceptions que nous avons signalées et qui permettent un cumul illimité s'appliquent également aux pensions militaires. En dehors de ces exceptions le cumul est possible, mais seulement jusqu'à 6.000 francs.

La section des finances du Conseil d'Etat, les 26 octobre et 23 novembre 1892, a, par application de cette règle, émis l'avis qu'une veuve dont le mari a occupé successivement des fonctions militaires et des fonctions civiles peut cumuler, dans la limite de

6.000 francs, une pension militaire avec une pension civile.

La Cour des comptes a même estimé qu'en l'absence, dans la loi du 18 août 1881, de toute disposition prohibitive à cet égard, un supplément de pension militaire accordé en vertu de cette loi peut être cumulé avec une pension civile (1).

Cependant une interdiction particulière et formelle frappe les *pensions militaires de la Marine*. Elle résulte de l'article 11 de la loi du 5 août 1879 sur les pensions du personnel du département de la Marine et des Colonies (2). Aux termes de cet article, les veuves d'officiers de Marine, marins ou assimilés « ne seront plus admises à cumuler plusieurs pensions militaires ; elles pourront seulement opter pour la plus forte, quand il y aura lieu. »

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 22 mai 1896 (veuve Villemain) (3), appliqua ces dispositions spéciales qui dérogent aux règles générales, en déclarant l'impossibilité, pour une veuve de marin, du cumul de plusieurs pensions militaires. Mais, dans la même affaire, une question particulière et délicate

1. Cour des comptes. 2^e Ch., séan. 28 oct. 1893, Trésorier-payeur général du Morbihan, gestion 3892, 2^e partie.

2. Bull., n^o 8.312.

3. Rec. arr. Cons. d'Et., p. 418.

était soulevée, celle de savoir si et dans quelle mesure l'article 11 de la loi du 5 août 1879 doit s'appliquer aux veuves qui touchent des pensions dérivées de la demi-solde. Cette question avait déjà donné lieu, le 4 juin 1889, à un avis de doctrine très important de la section des finances du Conseil d'Etat, dont voici les termes :

« Vu les lois du 13 mai 1791 et du 11 avril 1881, du 28 fructidor an VII, du 8 août 1883, article 2, du 5 août 1879, article 11, du 26 février 1887, article 17, les circulaires du ministre de la Marine en date du 7 août 1879 et du 25 avril 1887, vu la note de la section des finances en date du 1^{er} mars 1889 (affaire Gromès) ;

Considérant que si le cumul des pensions est de droit en vertu des principes généraux, l'article 11 de la loi du 5 août 1879 sur les pensions de l'armée de mer apporte une exception à ce principe en disposant que les veuves ne seront plus admises à cumuler plusieurs pensions militaires et pourront seulement opter pour la plus forte ;

Considérant que cette restriction doit être interprétée, conformément à la circulaire ministérielle du 7 août 1879, dans le sens qu'elle ne s'applique qu'aux pensions réglées par la loi du 5 août 1879 ;

Considérant que l'article 17 de la loi de finances du 26 février 1887 porte que « les pensions qui seront concédées sur les fonds de la Caisse des Invalides de la Marine sont soumises, en ce qui concerne la faculté du cumul, aux dispositions qui régis-

sent les pensions de l'armée de mer » ; qu'on ne saurait arguer des intentions bienveillantes de la loi pour ne déduire de cette formule générale que les seules conséquences qui peuvent être avantageuses aux marins demi-soldiers ou à leurs veuves ; qu'il suit de là que si les pensions dites demi-soldes peuvent être dorénavant cumulées, soit avec un traitement civil soit avec une pension civile, soit avec une pension militaire des départements de la Guerre et de la Marine, elles ne peuvent l'être entre elles en vertu de l'article 11 de la loi de 1879 qui leur est devenu applicable ;

Est d'avis :

Que les veuves de demi-soldiers ne peuvent recevoir plus d'une pension sur la Caisse des Invalides de la Marine sauf à exercer le droit d'option ouvert par l'article 11 de la loi du 1^{er} août 1873, en faveur de la plus forte. »

Les règles posées par cet avis ont constamment été appliquées par l'Administration : le ministre de la Marine a décidé que, pour les veuves qui se trouveraient titulaires de plusieurs pensions sur la Caisse des Invalides, le cumul devrait cesser à compter du 1^{er} juillet 1889, sans qu'il y ait lieu d'exercer la reprise des sommes perçues antérieurement (1). Toutefois, par une lettre du 9 octobre 1889, le ministre a reconnu que cette décision ne pouvait s'appliquer

1. *Bull. off. Min. Mar.*, 1^{er} sem. 1889, p. 895.

qu'aux veuves de marins qui auraient obtenu une seconde pension sur la Caisse des Invalides postérieurement à la loi de finances du 26 février 1887 (1).

L'arrêt du Conseil d'Etat du 22 mai 1896 a confirmé celles de ces règles qui étaient en cause, en admettant implicitement que les veuves de marins peuvent cumuler une pension militaire avec une pension dérivée de la demi-solde.

Tout récemment, le 25 janvier 1907 (dame Lepuisant) (2), ce dernier cas de cumul a été expressément approuvé au sujet d'une veuve ayant droit à une pension militaire à raison des services d'un premier mari et à une pension de demi-solde à raison de ceux de son troisième mari. En effet, c'est contrairement au principe légal qui admet le cumul jusqu'à 6.000 francs que les textes spéciaux ne permettent pas aux veuves de marins de cumuler plusieurs pensions militaires ou plusieurs pensions de demi-solde ; mais rien ne s'oppose à ce qu'une veuve soit en même temps titulaire d'une pension militaire et d'une pension de demi-solde. En conséquence, il a été admis dans l'espèce que la veuve en troisièmes nocés d'un marin décédé titulaire d'une pension militaire et en possession de droit à une pension de

1. *Bull. off. Min. Mar.* 2^e sem. 1889, p. 574.

2. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 82.

demi-solde est fondée à réclamer — alors qu'elle ne peut prétendre à la réversion de la pension militaire de son troisième mari — le bénéfice de la pension de demi-solde, même si elle continue à jouir d'une pension militaire du chef de son premier mari.

En dehors de ce cas, les veuves de marins peuvent être encore admises parfois au cumul de plusieurs pensions, car la disposition prohibitive de la loi de 1879 n'est appliquée que dans un sens restrictif, c'est-à-dire seulement à deux pensions du régime de la loi du 18 avril 1831 réglées d'après les lois du 5 août 1879 et 8 août 1883 ou revisées d'après celle du 18 août 1881 (1).

En vue de l'exécution de la disposition de la loi de 1879, une circulaire du ministre de la Marine du 7 mars 1881 prescrit de joindre, à l'appui de tout mémoire de proposition de pension concernant une veuve en secondes noces ou en troisièmes noces, un certificat délivré par le commissaire de l'inscription maritime et constatant, soit qu'elle n'est pas déjà titulaire d'une pension concédée en vertu de la loi

1. V. Instruction du Min. de la Marine du 7 août 1879, *Bull. off. Min. Mar.*, 2^e sem. 1879, p. 263.

Instructions du Min. de la Marine des 30 août, 26 septembre et 29 décembre 1881, *ibid.*, 2^e sem. 1881, p. 544, 654 et 1198.

Circulaire du Min. de la Marine du 12 avril 1886, *ibid.*, 1^{er} sem. 1886, p. 731.

du 18 avril 1831, soit, dans le cas contraire, qu'elle renonce à cette pension, afin de pouvoir jouir de celle dont elle sollicite la concession.

Cinquième Partie

APPLICATION DES LOIS SUR LE CUMUL SANCTIONS AUX INFRACTIONS COMPÉTENCES PARALLÈLES DU MINISTRE DES FINANCES, DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA COUR DES COMPTES

CHAPITRE PREMIER

Règles générales

Les infractions aux dispositions légales et réglementaires qui interdisent ou limitent le cumul entraînent des sanctions prévues par les textes.

1° Pour un cumul illégal de traitements, il n'y a aucune difficulté. Sa découverte provoque pour l'avenir la stricte application des règles de réduction et les sommes qui excèdent le cumul autorisé sont désormais ordonnancées au profit du Trésor.

Si le cumul avait lieu en connaissance des prohibitions, il y aurait concussion, ce qui devrait

entraîner les conséquences prévues par l'article 174 du *Code pénal* :

« Tous fonctionnaires... qui se seront rendus coupables du crime de concussion, en... recevant ce qu'ils savaient... excéder ce qui était dû... pour salaires ou traitements, seront punis... de la peine de la réclusion... »

Une telle sévérité n'est pas de mise : il faudrait un cas exceptionnel pour que le fonctionnaire fût poursuivi comme concussionnaire.

Mais il y a lieu à reversement des sommes indûment perçues. Tout paiement suppose une dette. En cas de cumul illégal, l'Etat a payé sans être débiteur. Or ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition, aux termes de l'article 1535 du *Code civil*. La poursuite en restitution est de plus ordonnée par l'article 10 de l'ordonnance royale du 30 juin 1817 et l'article 15 de la loi de finances du 15 mai 1818.

On ne peut dire que la loi annuelle de règlement du budget puisse effacer la dette, car, en matière de comptes, les erreurs ou doubles emplois permettent la revision, d'après l'article 541 du *Code de procédure civile*. Et si la prescription quinquennale a couvert le débiteur, l'Etat, comme mineur, possède un recours contre son tuteur, c'est-à-dire contre le ministre ordonnateur (combinaison des art. 2227, 2277 et 2278 du *Code civil*).

Dans le délai utile, c'est envers le fonctionnaire

contrevenant que l'Etat exerce la répétition. Celui-ci est constitué débiteur à l'égard du Trésor par décision du ministre des Finances ; il est invité à reverser les sommes qu'il a indûment perçues. Cette restitution est d'ordinaire la seule sanction d'un cumul de traitements prohibé.

2° En matière de pensions, le cumul illégal a des conséquences plus graves : l'article 15 de la loi du 15 mai 1818, dont les termes ont été reproduits par l'article 241 de l'ordonnance du 31 mai 1838 et par l'article 277 du décret du 31 mai 1862, prononce la *déchéance* du droit à pension. La loi n'a pas égard aux moyens par lesquels le cumul prohibé a été atteint ; elle le punit toujours, qu'il soit l'effet de fausses déclarations ou de toutes autres manœuvres. Le même texte ordonne, en outre, la poursuite en restitution des sommes indûment perçues.

CHAPITRE II

Radiation de la Pension

La déchéance du droit à pension provoque la radiation de la liste des pensionnaires.

Lorsque des cas de cumul prohibé sont relevés par la Cour des comptes durant ses vérifications annuelles, elle les signale, par voie de référé, aux départements ministériels intéressés. Le ministre compétent met alors fin à la situation illégale qui lui est révélée, en prenant les mesures nécessaires ; mais il ne peut, de sa propre autorité, décider lorsqu'il y a lieu la radiation d'une pension.

C'est le ministre des Finances qui a seul qualité pour prononcer la déchéance prescrite par la loi. Il tient ce pouvoir de l'article 25 de la loi de finances du 25 mars 1817 (1), aux termes duquel il ne peut faire inscrire ni payer aucune pension dont le montant dépasserait le maximum fixé par les lois. Ce droit lui était déjà formellement reconnu avant la

1. *Bull. des lois*, n° 1879.

législation de 1853 sur les pensions. Notamment, le Conseil d'Etat avait jugé le 23 août 1836 (1) que l'application des lois sur le cumul appartient au ministre des Finances. Par cet arrêt, il refusait la compétence à une commission nommée en exécution d'une loi ne contenant aucune dérogation à cet égard. Il s'agissait de la commission chargée par la loi du 29 juin 1835 de vérifier et de fixer les pensions des vétérans de l'ancienne liste civile, mise à la charge de l'Etat. Sur cette compétence, le Conseil d'Etat s'était prononcé dans le même sens le 17 décembre 1841 (2), le 16 juillet 1842 (3), et le 29 mars 1851 (4). Il avait confirmé de nouveau le droit du ministre des Finances, le 28 juin 1851 (5), dans une espèce d'autant plus remarquable que le ministre de l'Intérieur contestait à son collègue le droit de refuser le paiement de pensions régulièrement concédées, sous prétexte que ce paiement aboutirait à un cumul prohibé par la loi.

Mais c'est principalement du décret du 9 novembre 1853 que le ministre des Finances tient le droit

1. Affaire More de Quingery. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 415.

2. Affaire Lacaille, *ibid.*, p. 552.

3. Affaire Spinola, *ibid.*, p. 386.

4. Affaire Thévenot de Saint-Blaise, *ibid.*, p. 230.

5. Affaire Baudesson de Richebourg, *ibid.*, p. 470.

de prononcer la déchéance. Il lui est implicitement conféré par l'article 4 qui prescrit, lorsqu'un pensionnaire est remis en activité, au ministre duquel il relève d'en donner immédiatement avis au ministre des Finances pour que le paiement de la pension soit suspendu ou qu'il soit fait application des dispositions relatives au cumul édictées par l'article 31 de la loi de 1853.

Le conseil d'Etat a de nouveau décidé que ce droit appartient au seul ministre des Finances par divers arrêts qui ont trait à des pensions militaires. En déclarant, le 15 juin 1888 (1), que c'est à lui qu'il appartient de faire application aux pensionnaires des lois sur le cumul, il jugea qu'en conséquence on doit regarder comme ne constituant pas une décision susceptible de lui être déférée par la voie contentieuse une dépêche par laquelle le ministre de la Guerre se refuse à transmettre au ministre des Finances la demande d'un ancien militaire tendant à être autorisé à toucher une pension proportionnelle avec un traitement d'activité. Le 5 décembre 1890 (2), il rendit un jugement identique sur une dépêche par laquelle le même ministre avait fait connaître que la prétention d'un militaire de cumuler sa pension avec un nouveau traitement

1. Affaire Coulmy, *ibid.*, p. 526.

2. Affaire Tourneix, *ibid.*

d'activité ne lui paraissait pas fondée. Enfin, le 24 janvier 1890 (1) est intervenu un arrêt analogue. Le directeur de la Dette inscrite avait reçu une demande de rappel d'arrérages formée par application des lois qui autorisent le cumul des pensions militaires avec le traitement d'activité. Il avait répondu au réclamant que sa demande n'était pas fondée. Le conseil d'Etat jugea que cette réponse n'était pas non plus susceptible de lui être déférée par voie contentieuse. C'est l'application toute naturelle de la règle générale qu'en l'absence d'une délégation particulière, les fonctionnaires placés sous l'autorité des ministres ne peuvent statuer sur des matières dont la connaissance est réservée à ceux-ci. Par suite, les actes émanés d'eux, ne pouvant être opposés aux intéressés, ne constituent pas des décisions susceptibles de la voie contentieuse. Mais cet arrêt encore reconnaît expressément au ministre des Finances le droit dont nous nous occupons. Il offre un certain intérêt parce que, dans l'espèce sur laquelle il a statué, ce droit avait été exercé abusivement, non plus par un autre ministre, mais par un subordonné du ministre des Finances.

Le ministre des Finances prononce donc la radiation de la pension : à l'avenir le pensionnaire n'en touchera plus les arrérages. Il convient d'ajouter que

1. Affaire Nicolini, *ibid.*, p. 63.

le ministre ne prononce pas la radiation quand l'intention frauduleuse n'est pas établie d'une manière irréfutable et que la situation de l'intéressé paraît digne de clémence.

CHAPITRE III

Répétition des sommes indûment perçues

En dehors de la radiation, qui constitue la pénalité proprement dite, la découverte d'un cumul illégal a une autre conséquence. Elle rend le contrevenant aux règles du cumul débiteur envers le Trésor des sommes qu'il a indûment perçues. Les textes disent formellement que des poursuites en restitution sont ouvertes contre lui (1). Cette conséquence logique d'un cumul interdit frappe très durement le fonctionnaire qui l'a exercé. L'illégalité n'est parfois découverte qu'après de longues années ; le total des sommes à reverser est très élevé et le plus

1. La section des Finances du Conseil d'Etat a émis l'avis, le 16 juin 1891, que, lorsqu'un fonctionnaire a violé les règles sur le cumul avant et après son mariage, la somme qu'il a indûment touchée avant son mariage constitue une dette personnelle à lui et à ses héritiers qu'on ne peut répéter sur la pension de sa veuve ; qu'au contraire, on peut mettre à la charge de celle-ci la moitié de la somme perçue depuis le mariage, laquelle doit être recouvrée au moyen d'un cinquième sur les arrérages jusqu'à parfait paiement.

souvent hors de proportion avec les facultés pécuniaires de l'intéressé, d'autant plus qu'il ne peut pas compter sur le produit de sa pension pour faire face à cette dette nouvelle. Cette situation mérite la clémence, car, dans la plupart des cas, la bonne foi est évidente ; le cumul est l'effet de l'ignorance des règles qui l'interdisent. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il plus d'une fois, par une mesure de faveur, déchargé le pensionnaire de l'obligation de reverser les arrérages dont il avait été constitué débiteur.

Voici l'arrêt du 1^{er} juillet 1904 (1) qui mérite d'être cité à titre d'exemple :

Vu la requête présentée par le sieur Nivaggioni, maréchal des logis de gendarmerie en retraite, actuellement portier-consigne au fort de Brimont (Marne), ladite requête..., tendant à ce qu'il plaise au conseil annuler une décision, en date du 31 mai 1902, par laquelle le ministre des Finances l'a constitué débiteur envers le Trésor d'une somme de 13.098 fr. 40, pour cumul d'une pension militaire proportionnelle avec une solde d'activité ; *Cc faisant, attendu* qu'une pension de 839 frcs. lui a été concédée par décret du 18 mai 1882 ; que d'autre part, il a été nommé portier-consigne de 3^{me} classe entrant en solde le 14 janvier 1886 ; que la pension concédée d'après les lois antérieures à la loi du 23 juillet 1881 peut être cumulée avec une solde d'activité ; qu'en tout cas, il ne saurait être tenu de reverser les arrérages que l'Administration lui a payés

1. Affaire Nivaggioni, *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 536.

pendant plus de quinze ans ; dire qu'il a droit cumulativement à sa pension et à sa solde d'activité, subsidiairement le dégager de toute obligation de reversement des arrérages touchés antérieurement à la décision attaquée ;

Vu les observations présentées par le ministre des Finances, ... tendant au rejet de la requête, par les motifs que la pension du sieur Nivaggioni a été liquidée d'après les tarifs annexés à la loi du 23 juillet 1881, et que, contrairement aux lois antérieures, cette loi n'autorise pas le cumul d'une pension proportionnelle avec une solde d'activité ;

Vu les observations nouvelles présentées pour le sieur Nivaggioni, tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens, et en outre, par les motifs que les arrérages ont un caractère alimentaire et que, comme tels, ils ont été dépensés ; que le requérant a été induit en erreur par l'Administration elle-même et qu'il serait inique de le déclarer responsable, alors que les comptables ont obtenu pendant quinze ans leur *quitus* à la Cour des comptes.

Vu (les lois du 18 fructidor an VII, art. 4 ; 23 juillet 1881 ; 13 avril 1898, art. 54) ;

Sur les conclusions du sieur Nivaggioni tendant à ce qu'il soit déclaré que sa pension proportionnelle peut être cumulée avec sa solde de portier-consigne : — Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 28 fructidor an VIII « nul ne peut à la fois jouir de la solde de retraite et celle d'activité pour un service permanent » ; que, si l'article 3 de la loi du 10 juillet 1874 a apporté une exception à ce principe en autorisant le cumul des pensions proportionnelles avec les traitements d'em-

emplois militaires donnés aux sous-officiers en vertu de la loi du 24 juillet 1873, cette exception a été supprimée par la loi du 23 juillet 1881, dont l'article final abroge la loi du 16 juillet 1874 et dont l'article 13 autorise seulement le cumul de la pension proportionnelle avec les traitements afférents à des emplois civils ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la pension concédée au sieur Nivaggioni par un décret du 18 mai 1882, a été liquidée d'après les tarifs annexés à la loi du 23 juillet 1881 ; que, par suite, elle ne peut être cumulée avec sa solde de portier-consigne ;

Sur les conclusions subsidiaires du sieur Nivaggioni tendant à être déchargé de l'obligation de reversement des arrérages touchés antérieurement à la décision attaquée : Considérant que, pendant plus de quinze ans, le requérant n'a pas cessé de toucher les arrérages de sa pension de retraite proportionnelle et sa solde de portier-consigne, bien que le cumul en fut prohibé ; qu'une faute de service peut seule expliquer qu'une semblable erreur ait été commise durant un si long intervalle de temps et qu'elle engage la responsabilité de l'Etat ; qu'ainsi le ministre n'est pas fondé à réclamer au requérant une somme importante, à titre de remboursement de nombreux paiements qui n'étaient pas de nature à accroître son patrimoine ;... (Décision annulée ; surplus des conclusions de la requête rejeté.)

Ces derniers considérants appellent quelques observations. Ils reconnaissent formellement une

faute administrative et c'est sur cette faute qu'est basée la décision.

Il faut remarquer que la faute de l'administration n'a pas encore été préjudiciable au fonctionnaire, mais elle le deviendrait si l'on forçait celui-ci à reverser ; en effet, on lui ferait reverser des sommes « qui n'étaient pas de nature à accroître son patrimoine », qu'il avait dû se croire autorisé à dépenser librement et au jour le jour, avec cette circonstance aggravante qu'il s'agit d'une somme importante dont le remboursement le mettrait dans l'embarras. D'autre part, on ne peut objecter que s'il n'y avait pas dans le cas de Nivaggioni obligation de restituer l'indûment payé, il y avait du moins *in rem versum*, enrichissement sans cause. L'enrichissement sans cause est écarté par cette précision que les paiements de traitement et de pension « n'étaient pas de nature à accroître son patrimoine ». Le Conseil d'Etat avoue que le fonctionnaire ne s'enrichit pas.

Il y aurait peut-être une autre objection à tirer du principe que nul n'est censé ignorer la loi. En somme l'administration s'est trompée à son détriment dans l'interprétation de la loi des pensions ; mais le requérant, qui a bénéficié de cette erreur, n'aurait-il pas dû la signaler ? Nous croyons, avec M. Hauriou (1), que

1. Sirey, *Rec. gén. des lois et arr.*, 1904, III, p. 121 ; note.

c'est à bon droit que le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de la règle du droit civil sur l'*ignorantia legis*. A raison de la complication des lois administratives dont cette affaire offre, ainsi que toute notre matière, un excellent exemple, la règle ne saurait être transportée dans le droit administratif sans atténuations. C'est ce que M. Hauriou formule ainsi : « Lorsqu'un administré est vis-à-vis de l'administration, dans des rapports de gestion, et non pas de sujétion, il peut être considéré comme s'en remettant à l'Administration du soin d'interpréter les lois qui régissent leurs relations réciproques. » Cette présomption est très admissible, car, en fait comme par principe, les administrateurs sont plus avertis que les administrés en matière de lois et règlements administratifs, et ceux-ci s'abandonnent avec confiance à la direction de ceux-là.

Toutes ces raisons s'additionnent pour faire paraître équitable la décision du Conseil d'Etat qui dégage le pensionnaire de l'obligation du reversement.

Le bénéficiaire de l'infraction à la loi ne reversera donc pas les sommes qu'il a indûment touchées. Le Trésor devra-t-il alors en supporter la perte ? Certainement non, car il ne s'agit pas d'une perte par force majeure. Le dommage qu'a souffert le Trésor ayant eu pour cause une faute de service, c'est au fonctionnaire fautif qu'incombe l'obligation de le réparer. L'exacte application des règles relatives au

cumul doit être l'objet de l'attention incessante des comptables ; s'ils effectuent des paiements transgressant ces règles, il est juste qu'ils en supportent la responsabilité. Il serait malaisé d'arguer en leur faveur de la complication des lois administratives : leurs fonctions en exigent la connaissance approfondie et la stricte observation ; on ne peut voir dans la multiplicité des lois sur le cumul qu'une raison de plus pour leur faire supporter la conséquence des atteintes qu'ils y peuvent porter, car la matière la plus délicate doit être l'objet de leur plus grande attention et de leur plus étroite surveillance.

Les comptables sont donc condamnés à reverser les sommes qu'ils ont irrégulièrement payées : les décisions de la Cour sont uniformes à cet égard. Cette responsabilité pécuniaire, indépendante d'ailleurs des mesures disciplinaires que peuvent prendre les chefs administratifs, est un des principes fondamentaux de notre système de comptabilité publique.

CHAPITRE IV

Compétences respectives

L'application des lois sur le cumul, par les conséquences qu'entraînent les infractions en cette matière, est un des cas à propos desquels se pose la grave question des compétences parallèles de la Cour des comptes et du ministre des Finances au sujet de l'appréciation de la responsabilité des comptables. Voici donc le comptable condamné par la Cour à reverser les sommes qui n'auraient pas dû sortir de sa caisse. Le ministre peut estimer qu'aucune faute n'est imputable à cet agent ou qu'il a seulement commis une faute légère : par voie de décharge de responsabilité, totale ou partielle, il le fait alors rentrer en possession des sommes reversées, annulant indirectement de la sorte l'arrêt sans appel de la Cour des comptes. Il est naturel que celle-ci se soit émue d'une pareille atteinte à l'autorité qu'elle détient de la loi. Aux réclamations qu'elle a formulées le ministre a donné des réponses dont l'argumentation serrée prouve que les compétences ne sont pas bien

délimitées. Il y a sur ce point, entre les deux autorités, un désaccord de principes qu'une longue discussion a nettement accusé.

Avant d'y prendre parti, nous allons exposer les faits qui l'ont provoquée et les arguments dont elle a été nourrie. Nous essaierons ensuite de préciser la différence qui sépare l'apurement des comptes de l'Etat par le juge financier et l'appréciation administrative des responsabilités diverses par le ministre des Finances.

C'est en 1894 que la Cour des comptes fit entendre à ce sujet une première protestation contre les actes du ministre des Finances. Son rapport public expose les faits dans les termes suivants sous le titre de « Sommes mises à la charge de comptables par des arrêts de la Cour et restituées en vertu de décisions ministérielles ».

« Des paiements sur mandats frauduleusement établis et revêtus de faux acquits ont été effectués entre les mains d'un sous-officier employé à la Sous-Intendance militaire de Toulon, reconnu coupable de falsification des pièces au moyen desquelles il a pu s'approprier les sommes qui lui ont été remises indûment et qui se sont élevées à 17.543 fr. 15. Les paiements ainsi réalisés, sans que ceux qui étaient titulaires des mandats se soient présentés à la Trésorerie générale, ont affecté notamment la gestion des sieurs Alquier-Bouffard et Chauseix, trésor.

riers-payeurs généraux du département du Var, à concurrence de 11.000 fr. 55 pour le premier et de 5.904 fr. 70 pour le second.

La Cour a considéré que les comptables, en négligeant de se conformer aux obligations qui leur étaient imposées par l'article 363 du décret du 31 mai 1862, avaient incontestablement engagé leur responsabilité et, par arrêt du 25 février 1892, elle a, en premier lieu, prescrit au sieur Chauseix dont la gestion n'était pas encore définitivement apurée, de reverser la somme de 5.904 fr. 70, montant des mandats faux payés par lui. En suite de l'injonction de la Cour, un renversement égal a été effectué par le sieur Chauseix.

En ce qui concerne le sieur Alquier-Bouffard, sorti de fonctions et déjà en possession de son *quitus*, le ministre des Finances a saisi la Cour d'une demande en revision de ses comptes, et un arrêt du 16 mai 1894 a, par application de l'article 14 de la loi du 16 septembre 1807, prononcé le rejet de la somme de 11.000 fr. 55, montant des mandats faux indûment payés par le sieur Alquier, qui a reversé.

Le 24 décembre 1892, le ministre des Finances adressait au Conseil d'État un projet de décret ayant pour objet de faire remise gracieuse au sieur Chauseix de la moitié de la somme mise à sa charge. En raison du reversement intégral antérieurement effectué par le comptable, la section des finances du Con-

seil d'État dut objecter qu'il ne pouvait plus y avoir lieu de faire bénéficier le sieur Chauseix d'une remise gracieuse accordée dans les formes prévues par l'article 13 de la loi du 29 juin 1852, dont les dispositions ne sont applicables qu'à la remise totale ou partielle de débet.

Néanmoins, à la date du 15 mai 1893, le ministre des Finances, se fondant sur l'article 364 du décret du 31 mai 1862 et après avoir demandé l'avis de la section des finances, crut pouvoir, à défaut d'un décret rendu conformément à la loi du 29 juin 1852, et statuant par voie de décharge de responsabilité, ne laisser à la charge du sieur Chauseix que la moitié du montant des mandats entachés de faux qui avaient été payés par lui.

Le 25 août 1894, une semblable décision fut prise en faveur du sieur Alquier-Bouffard.

La Cour a relevé le paiement de deux mandats délivrés en conséquence, l'un de 2.952 fr.35, au nom du sieur Chauseix, en date du 24 mai 1893, l'autre de 5.500 fr.27, en date du 7 septembre 1894, au nom du sieur Alquier-Bouffard.

Il est incontestable que le droit de statuer par voie de décharge à l'égard des comptables appartient au ministre dans des cas déterminés. Mais le genre de responsabilités auxquelles ce droit s'applique, aussi bien que les conditions où il s'exerce, ont fait l'objet de règles précises.

L'article 6 de la loi du 24 avril 1833 rappelle et maintient que les obligations et la responsabilité des comptables et agents du Trésor sont réglées par des ordonnances. C'est ce qui a toujours eu lieu. Les prescriptions du décret du 31 mai 1862 dérivent toutes, en cette matière, de textes spéciaux qui expriment, sans équivoque, la portée des dispositions qu'ils édictent. C'est ainsi que la décharge des responsabilités qui se rapportent à la garde et à la conservation des fonds que les comptables ont en caisse ou qu'ils mettent en route, aux devoirs que les comptables supérieurs ont à remplir pour assurer l'exactitude et la fidélité des agents sous leurs ordres, a été placée, en vertu de textes formels, sous l'autorité des décisions que prennent les ministres, tantôt en agissant seuls, tantôt après avis du Conseil d'Etat, le recours au contentieux du même Conseil étant réservé aux comptables intéressés.

Mais l'article 364 du décret du 31 mai 1862 ne saurait être capable d'attribuer aucun pouvoir semblable aux décisions ministérielles, en ce qui concerne les responsabilités et les charges résultant pour les comptables des arrêts rendus par la Cour dans l'exercice de sa juridiction.

L'article 17 de la loi du 16 septembre 1807 donne aux comptables qui se croiraient fondés à attaquer un arrêt pour violation des formes ou de la loi le droit de se pourvoir au Conseil d'Etat; l'article 14

de la même loi les autorise, nonobstant l'arrêt qui aurait jugé définitivement un compte, à porter devant la Cour une demande en revision appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt ; l'article 13 de la loi du 29 juin 1852 permet qu'une remise totale ou partielle du débet soit accordée aux comptables, à titre gracieux, par le Président de la République, en vertu d'un décret publié au *Journal officiel* sur le rapport du ministre liquidateur et du Conseil d'Etat. Mais l'article 364 du décret du 31 mai 1862 ne saurait suppléer aux recours que les textes qui viennent d'être rappelés ont ainsi ouverts aux comptables lorsque des charges ont été prononcées contre eux par les arrêts de la Cour.

L'article 364 précité est ainsi conçu : « En cas de rejet par la Cour des comptes des paiements faits sur des pièces qui ne constatent pas régulièrement la dette ou la libération de l'Etat, l'administration statue sur le recours à exercer contre la partie prenante ou le signataire du mandat et sur les mesures à prendre à l'égard du comptable ».

La Cour a déjà eu l'occasion de l'affirmer, l'article 364 du décret du 31 mai 1862 (qui n'est que la reproduction d'un article introduit sous le n° 320 dans l'ordonnance de 1838 sans indication d'origine) ne saurait conférer à une décision ministérielle le pouvoir d'annuler les dispositions des arrêts rendus sur les comptes. Loin d'avoir une semblable portée,

les mots qui terminent l'article 364 ne peuvent avoir d'autre objet que de rappeler, comme corollaire de l'article 13 de la loi de 1807, que le ministre chargé par cette loi de faire suivre l'exécution des arrêts de la Cour, statue sur les mesures à prendre à l'égard du comptable pour assurer cette exécution. Si une interprétation différente était admise, si l'on pouvait prétendre que l'exonération des comptables, après qu'un paiement a été rejeté par la Cour, dépend d'une simple décision ministérielle, s'il appartenait à l'administration de dégager à son gré leur responsabilité sans qu'ils aient eu souci d'obtenir les justifications régulières à la production desquelles ils sont tenus de satisfaire devant la Cour, c'en serait fait des garanties que la loi de 1807 et la réglementation qui repose sur l'ordonnance de 1822 se sont proposé d'assurer à la gestion des deniers du Trésor. On pourrait affirmer que la séparation des fonctions d'administrateur et de comptable n'est plus qu'une fiction, et que toute sanction fait défaut au contrôle judiciaire des comptes.

La Cour ne saurait donc repousser trop énergiquement la doctrine dont le ministre des Finances a excipé pour prononcer en faveur des sieurs Chauseix et Alquier-Bouffard l'exonération partielle dont ils ont bénéficié ; une semblable exonération ne pouvait à aucun degré être autorisée en vertu de l'article 364 du décret du 31 mai 1862. »

En réponse à l'observation de la Cour, le ministre des Finances s'expliqua longuement et en ces termes :

« L'observation de la Cour des comptes paraît reposer sur une appréciation inexacte des droits respectifs du juge des comptes et du ministre des Finances, ou même des ministres en général pour l'appréciation de la responsabilité des comptables.

Les attributions de la cour sont nettement indiquées dans l'article 13 de la loi du 16 septembre 1807 : « La Cour réglera et approuvera les comptes qui lui seront présentés ; elle établira par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes, en avance ou en débet ». Il résulte de ces termes que la Cour, en matière de dépenses, prononce uniquement sur le fait de l'emploi régulier des deniers publics ; si les pièces justificatives présentées par les comptables n'établissent pas que le Trésor est libéré d'une dette qui lui incombe, la Cour rejette la dépense, et le comptable se trouve débiteur des sommes qui avaient été employées à l'effectuer. Quant à la question de savoir si le comptable doit demeurer définitivement responsable du paiement, elle échappe à la juridiction de la Cour et, pour donner à cette idée une forme juridique, on peut dire que l'article 463 du Code pénal, qui permet au juge, en matière criminelle, de faire état des circonstances atténuantes de l'acte qui lui est soumis et d'abaisser la peine d'un

ou de plusieurs degrés, n'existe pas pour le juge financier.

Il est vrai que, en ce qui concerne les pièces justificatives de paiements régulièrement ordonnancés pour une dépense réellement à la charge de l'Etat, mais qui seraient défectueuses par suite de l'omission d'une formalité prévue par les règlements, la Cour peut, si la libération du Trésor lui paraît du reste indiscutable, passer outre et admettre la dépense à l'actif de la ligne de compte ; l'article 25 du décret du 31 mai 1862 le permet d'une manière très large pour l'apurement des gestions occultes, il doit en être de même, à plus forte raison, à l'égard d'un comptable régulier.

Mais quand il s'agit d'un paiement qui n'a pas consommé valablement les deniers publics, soit que la libération du Trésor demeure incertaine, soit que la signature apposée pour quittance sur le mandat ne soit pas celle du créancier de l'Etat, ou encore que le mandat lui-même soit faux, la Cour doit rejeter entièrement la dépense dont le comptable rétablira le montant dans sa caisse. Quant à la responsabilité du comptable, à l'appréciation des circonstances qui peuvent la mitiger ou même la faire écarter complètement, c'est au ministre seul qu'il appartient de prononcer, d'abord comme juge hiérarchique des actes de son subordonné, ensuite comme administrateur, car il s'agit bien d'un acte d'administration,

puisqu'il y a examen des faits et des droits des parties intéressées et qu'il peut en résulter la reconnaissance et la liquidation d'une dette de l'Etat. Le ministre exerce ce droit indépendamment de la juridiction de la Cour sur le compte : si la gestion n'est pas close, que le compte et les pièces ne soient pas encore déposés au greffe, rien ne s'oppose à ce que le ministre rejette une dépense indûment faite, en prescrive le reversement et la fasse ainsi disparaître des opérations de la gestion, sauf à examiner ensuite si la responsabilité du comptable doit être entièrement maintenue ou s'il y a lieu d'en laisser une partie à la charge du Trésor, en l'imputant sur le crédit des décharges de responsabilité.

Si les pièces et le compte de gestion sont déjà déposés à la Cour, la situation ne peut être pour cela modifiée : le ministre invite le comptable à reverser le montant de la dépense indûment faite et à remplacer les pièces justificatives de cette dépense par la preuve du reversement, de manière à ne pas modifier le compte de la gestion ; il examine ensuite, s'il y a lieu, quelle doit être la responsabilité du comptable.

Dans le cas enfin où la découverte de l'erreur commise n'a lieu qu'après que la Cour a déclaré le comptable quitte et déchargé de sa gestion, le ministre n'a plus d'action contre le comptable. Il lui appartient de saisir la Cour du fait, s'il se trouve dans un

des cas limitativement indiqués par l'article 14 de la loi du 16 septembre 1807. Lorsque la Cour, après avoir procédé à la revision du compte, a rejeté définitivement la dépense, et que le comptable en a reversé le montant, rien ne s'oppose plus à ce que, aussi bien que dans les cas précédents, le ministre examine la question de responsabilité.

Telles sont les règles suivies par l'Administration des Finances ; elles respectent également, d'une part le droit de la juridiction financière de prononcer sur la validité des justifications produites par le comptable, d'autre part, le droit du ministre d'examiner quelle est la part de responsabilité qui doit incomber au comptable et celle qui, résultant de la faute de l'ordonnateur dont la responsabilité pécuniaire est déniée par le Conseil d'Etat, doit demeurer à la charge du Trésor. Et il y a lieu de remarquer, indépendamment des considérations qui ont été développées plus haut, que la Cour ne pourrait procéder à cet examen sans se mettre dans l'obligation, contrairement aux dispositions de l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, d'apprécier les actes de l'ordonnateur comme dans l'espèce qui a donné lieu à l'observation actuelle.

La décharge de responsabilité ne saurait être confondue avec la remise gracieuse de débet qui, comme son nom l'indique, tient du droit de grâce, dont l'exercice appartient au chef de l'Etat après

l'accomplissement des formalités prescrites par l'article 13 de la loi du 29 juin 1852 et qui ne s'appuie pas sur un droit connu à celui qui en est l'objet. La décharge de responsabilité, au contraire, est la reconnaissance d'un droit ; à tel point que le Conseil d'Etat, dans ses plus récents avis sur la matière, attribue au comptable déchargé, non seulement la somme qui doit lui être restituée par le Trésor, mais encore des intérêts à partir du jour où cette somme est considérée comme indûment versée dans les caisses du Trésor.

L'observation de la Cour semble provenir de cette préoccupation que la décharge de responsabilité prononcée par le ministre ne constitue une extension de la juridiction gracieuse faisant échec à l'exécution de ses arrêts, comme le fait réellement la remise gracieuse en ce qui concerne les débets qu'elle a prononcés contre les comptables. Mais le ministre des Finances a toujours pris soin de s'entourer de toutes les garanties nécessaires et, notamment, en ce qui concerne les paiements indûment effectués par les comptables directs du Trésor, il a soin de demander l'avis du Conseil d'Etat, bien qu'aucun texte précis ne lui en fasse l'obligation.

Une dernière considération est à noter. Si l'on adoptait la théorie qui paraît résulter de l'observation de la Cour, le comptable qui a obéi à l'injonction de reverser une somme indûment payée, mais

auquel, en droit, la responsabilité de ce paiement ne doit pas incomber en tout ou en partie, n'aurait aucun moyen de faire reconnaître ce droit ; il n'aurait même plus la ressource de demander une remise gracieuse, puisque, le débet étant soldé, il n'y a plus de débet et partant plus lieu à remise. Il n'aurait pas davantage le moyen de se pourvoir auprès du Conseil d'Etat contre l'arrêt de la Cour des comptes, car il ne peut le faire aux termes de l'article 17 de la loi du 16 septembre 1807 que dans le cas de la violation des formes ou de la loi ; or la Cour en rejetant du compte des pièces fausses n'a certainement pas violé la loi ; il ne peut davantage user de la faculté que lui donne l'article 14 de la même loi (revision), car il lui sera impossible de produire des pièces justificatives d'une dépense qui n'existe pas. Au contraire, le comptable qui, constitué en débet pour déficit dû à sa faute ou à sa négligence, n'aurait pu satisfaire à l'injonction de la Cour par défaut de ressources ou autre cause, pourrait toujours invoquer des circonstances de nature à attirer sur lui la bienveillance du chef de l'Etat et obtenir la remise gracieuse de son débet quoique sa responsabilité fût pleinement et certainement engagée.

Les règles qui viennent d'être exposées découlent de la nature même des pouvoirs du ministre et de la Cour des comptes, celle-ci prononçant comme juge du compte qui lui est soumis, sauf pourvoi en cas-

sation au Conseil d'Etat dans le cas de violation des formes de la loi, celui-là comme juge hiérarchique des actes du comptable, sauf appel au Conseil d'Etat jugeant sur le fond même de l'affaire. Au ministre appartient donc, en ce qui concerne les opérations de recettes et de dépenses intéressant le Trésor Public, le droit d'apprécier la responsabilité encourue par les comptables.

L'exercice de ce droit a été rappelé par plusieurs articles du décret du 31 mai 1862, portant les numéros 21, 329 et 351, mais n'a pas été limité aux cas visés par ces articles, comme la Cour en exprime l'opinion, car il découle des attributions ministérielles dont aucun texte de loi ne restreint l'étendue. Dans des circonstances particulières, notamment pour l'apurement de comptabilités arriérées (loi du 17 janvier 1816), l'appréciation de certains cas de responsabilité a été attribuée à la Cour des comptes, mais ces dispositions exceptionnelles, par cela même qu'elles ont fait l'objet de lois spéciales, confirment le droit primordial du ministre.

Quant à l'article 364 du décret du 31 mai 1862, ainsi conçu : « En cas de rejet, par la Cour des comptes, de paiements faits sur des pièces qui ne constatent pas régulièrement la dette ou la libération de l'Etat, l'administration statue sur le recours à exercer contre la partie prenante ou le signataire du mandat et sur les mesures à prendre à l'égard du

comptable », loin de mettre obstacle au droit du ministre d'apprécier la responsabilité, il la confirme d'une manière précise. Ainsi qu'il a été dit plus haut, lorsque la Cour a rejeté des pièces de dépenses, le comptable qui ne peut se procurer des justifications régulières n'a plus qu'un moyen d'obtenir son *quitus*, c'est de rétablir dans sa caisse les deniers dont les pièces rejetées avaient pour objet de justifier la sortie. C'est alors que le ministre statue, suivant les termes employés par l'article 364 du décret du 31 mai 1862, en décidant, soit que le comptable est entièrement responsable, soit que cette responsabilité est atténuée ou même annulée par les faits qui ont amené le paiement de l'indû. Cette jurisprudence est bien celle qui ressort de l'avis donné par la section des finances du Conseil d'Etat, le 31 janvier 1890, rappelé, mais incomplètement cité dans l'observation de la Cour. Il avait été transmis par erreur au Conseil d'Etat un projet de décret accordant à M. Chauseix, ancien trésorier général du Var, une remise gracieuse du débet qui paraissait résulter du rejet de pièces de dépenses par la Cour des comptes, alors que, le débet étant soldé, le ministre avait simplement à demander l'avis du Conseil sur la responsabilité du comptable. Le Conseil d'Etat a répondu : « Considérant que le sieur Chauseix ayant versé au Trésor le montant des mandats rejetés comme ayant été payés sur pièces enta-

chées de faux, par les arrêts de la Cour des comptes des 25 février et 2 juin 1892, ne saurait faire l'objet d'une remise à titre gracieux, cette mesure ne pouvant, en aucun cas, donner lieu à un remboursement de la part du Trésor ; — mais *considérant qu'il appartient au ministre, statuant par voie de décharge de responsabilité, en vertu des dispositions de l'article 364 du décret du 31 mai 1862, de décider si le sieur Chauseix doit ou non garder définitivement à sa charge le montant de l'avance qu'il a dû faire pour assurer l'intégrité des encaisses du Trésor...* »

Puis le Conseil d'Etat, estimant que l'état de l'instruction lui permet de statuer immédiatement sur cette responsabilité définitive, continue par les considérants et par l'avis suivants qui confirment la théorie exposée plus haut :

« Au fond, considérant que si le sieur Chauseix a engagé sa responsabilité en effectuant le paiement des mandats de solde ci-dessus mentionnés contrairement aux prescriptions de l'article 363, ci-dessus visé, du décret du 31 mai 1862, en d'autres mains qu'en celles des personnes dénommées aux mandats ou de leurs représentants porteurs de leur procuration, des fautes graves peuvent, d'autre part, être reprochées aux fonctionnaires de l'Intendance, liquidateurs et ordonnateurs de la solde ; que si le ministre de la Guerre a déclaré les fonctionnaires exonérés de toute responsabilité pécuniaire, cette décision

ne saurait faire obstacle à ce que *le ministre des Finances fasse état des fautes professionnelles commises par lesdits fonctionnaires pour fixer les responsabilités du payeur* ; — Considérant que dans l'état de la cause il sera fait une juste et équitable appréciation de la situation en fixant à la moitié du montant des mandats payés, sur pièces entachées de faux, la responsabilité du sieur Chauseix ; — Est d'avis : 1° Qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet de décret comportant, en faveur du sieur Chauseix, une mesure de remise à titre gracieux ; 2° Qu'il y a lieu pour le ministre des Finances, statuant par voix de décharge de responsabilité, de laisser à la charge définitive du sieur Chauseix la moitié seulement des mandats payés sur pièces entachées de faux. »

Deux autres avis, aux dates du 31 juillet 1894 et du 19 décembre 1895, ont donné pour les mêmes motifs, les mêmes conclusions en ce qui concerne les successeurs de M. Chauseix dans le Var, MM. Alquier-Bouffard et Levylier.

Le ministre des Finances, en adoptant ces avis et en leur donnant la suite nécessaire, a agi régulièrement et dans la plénitude de ses attributions. »

En 1896, nouvelle observation de la Cour des comptes, dans son rapport public, sous le titre de : « Remboursements, autorisés par décisions ministérielles, de débets prononcés par la Cour des comptes ».

« La Cour, dit ce rapport, a relevé sur le chapitre CV du Ministère des Finances (remboursement pour décharge de responsabilité en cas de force majeure) le remboursement au sieur Levylier, ancien trésorier-payeur général du Var, de la moitié du débet mis à sa charge par arrêt de la Cour des comptes du 10 décembre 1891. Ce remboursement fait suite à ceux dont les successeurs du sieur Levylier, les sieurs Alquier-Bouffard et Chauseix ont bénéficié sur les budgets antérieurs et qui ont été critiqués dans l'avant-dernier rapport public.

Les éclaircissements fournis en réponse, loin de donner satisfaction à la Cour, ont accentué la divergence de vue qui existe entre elle et le département des Finances. Ils soulèvent une question de principe très grave, dont la solution intéresse directement le Trésor en même temps qu'elle touche aux garanties les plus essentielles de la sincère exécution des budgets. Il est du devoir de la Cour, quel que soit son regret d'être en dissentiment avec le ministre des Finances sur un point de cette importance, de combattre une théorie qu'elle juge dangereuse et contraire à la juste application de la loi.

Il est indispensable de rappeler tout d'abord dans quelles conditions le débat s'est engagé.

Par trois arrêts rendus en 1891, 1892 et 1894, la Cour a rejeté des comptes de la Trésorerie générale du Var une somme totale de 17.543 fr. 15, payés sur

mandats faux à un employé de la Sous-Intendance de Toulon, qui les touchait en se présentant à la caisse aux lieu et place des titulaires d'ailleurs fictifs.

Ces arrêts, passés en force de chose jugée, ont constitué en débets les trois trésoriers-payeurs généraux qui s'étaient succédé à Toulon durant l'émission des mandats frauduleux, chacun respectivement pour les sommes dont il avait effectué le paiement :

Le sieur Levylier, pour.....	637 fr. 90
Le sieur Alquier-Bouffard, pour.....	11.000 55
Le sieur Chauseix, pour.....	5.904 70
Ensemble.....	17.543 fr. 15

Contre les sieurs Levylier et Chauseix, dont la gestion n'était pas encore apurée, la Cour procéda par les voies ordinaires. Mais à l'égard du sieur Alquier-Bouffard, sorti de fonctions et déjà en possession de son *quitus*, elle dut, sur la demande adressée par le ministre des Finances au procureur général, recourir à un arrêt de revision, conformément à l'article 14 de la loi du 16 septembre 1807.

Le sieur Chauseix ayant sollicité l'exonération de son débet, le ministre des Finances jugea qu'il y avait lieu de faire droit à cette requête dans une certaine mesure. Mais il lui parut sans doute que l'exonération devait être accordée par le Président de la République, dans les formes prescrites par la loi du 29 juin 1852, car il adressa au Conseil d'Etat un

projet de décret faisant remise gracieuse au pétitionnaire de la moitié de la somme mise à sa charge par arrêt de la Cour des comptes. On s'aperçut alors qu'en raison du versement intégral du débet, déjà effectué par le comptable, il était impossible de suivre la voie ouverte par la loi de 1852. La remise à titre gracieux ne pouvant, en aucun cas, donner lieu à un remboursement de la part du Trésor. La difficulté fut néanmoins tranchée au moyen d'une décharge partielle de responsabilité que le ministre crut pouvoir accorder par application de l'article 364 du décret du 31 mai 1862 et conformément d'ailleurs à un avis motivé de la section des finances du Conseil d'Etat.

Cet avis, en date du 31 janvier 1890, contient le considérant ci-après :

« Considérant qu'il appartient au ministre statuant par voie de décharge de responsabilité, en vertu des dispositions de l'article 364 du décret du 31 mai 1862, de décider si le sieur Chauseix doit ou non garder définitivement à sa charge *le montant de l'avance qu'il a dû faire pour assurer l'intégrité des encaisses du Trésor...* »

La Cour s'expliquera plus loin sur le sens qui lui paraît appartenir à l'article 364. Elle se borne à retenir ici la phrase de ce considérant qui semble assimiler le versement d'un débet prononcé par le juge des comptes *sur rejet de pièces fausses* à l'avance

d'un comptable qui solde de ses deniers personnels *un déficit de caisse*.

Une marche identique fut suivie, à l'égard du sieur Alquier-Bouffard et ultérieurement à l'égard du sieur Levylier (décision ministérielle du 13 février 1896).

En constatant, dans son rapport public sur 1894, que le ministre s'était fondé sur l'article 364 du décret du 31 mai pour accorder l'échange aux sieurs Chau-seix et Alquier-Bouffard, la Cour a critiqué une procédure qui lui paraissait en opposition absolue avec la loi du 16 septembre 1807. Elle a eu le sentiment très net que la voie dans laquelle on s'engageait conduisait naturellement à dénier l'autorité des arrêts de justice prononcés sur les comptes et à subordonner leur exécution à l'agrément du ministre. Les éclaircissements fournis en réponse au rapport public justifient pleinement ces appréhensions, car, si la doctrine qu'on y expose devait passer en jurisprudence, le contrôle judiciaire des finances publiques et les garanties que ce contrôle apporte au Parlement subiraient la plus sérieuse atteinte.

La théorie du département des Finances est résumée dans le dixième paragraphe de sa réponse :

« Les règles qui viennent d'être exposées découlent de la nature même des pouvoirs du ministre et de la Cour des comptes, celle-ci prononçant comme juge du compte qui lui est soumis, sauf pourvoi en cassation au Conseil d'Etat dans les cas de violation

des formes ou de la loi, celui-là comme juge hiérarchique des actes du comptable, sauf appel au Conseil d'Etat jugeant sur le fond même de l'affaire. *Au ministre appartient donc, en ce qui concerne les opérations de recettes et de dépenses intéressant le Trésor public, le droit d'apprécier la responsabilité encourue par les comptables.* L'exercice de ce droit a été rappelé par plusieurs articles du décret du 31 mai 1862, portant les numéros 21, 329 et 351, mais n'a pas été limité aux cas visés par ces articles, comme la Cour en exprime l'opinion, car *il découle des attributions ministérielles dont aucun texte de ne restreint l'étendue...* Quant à l'article 364, ... loin de mettre obstacle au droit du ministre..., il le confirme d'une manière précise... »

Ainsi comprise, la compétence du ministre, pour apprécier la responsabilité pécuniaire des comptables du Trésor, serait absolue. Tout débet prononcé par la Cour des comptes pourrait être remis à ses justiciables en raison de circonstances de fait dont l'administration serait seule juge, puisqu'aucun texte ne les détermine. L'unique restriction apportée aux pouvoirs du ministre, le recours au Conseil d'Etat, serait sans effet pour protéger le Trésor public, car, si ce dernier était lésé par la décision ministérielle, aucune autorité ne serait en situation de saisir le juge d'appel.

A cette thèse, *absolument nouvelle*, que le départe-

ment des Finances développe longuement, *mais qu'il n'appuie sur aucun texte*, la Cour oppose l'article 13 de la loi du 16 septembre 1807, dont la réponse du ministre ne cite que le premier paragraphe et que nous reproduisons ici intégralement :

« Art. 13. — La Cour réglera et apurera les comptes qui lui sont présentés ; elle établira par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes ou en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle prononcera leur décharge définitive et ordonnera mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens à raison de la gestion dont le compte est jugé. Dans le troisième cas, *elle les condamnera à solder leur débet* au Trésor dans le délai prescrit par la loi. Dans tous les cas, une expédition de ses arrêts sera adressée au ministre du Trésor, *pour en faire suivre l'exécution* par l'agent établi près de lui. »

Les articles 14 et 17 complètent ces dispositions : l'article 14, en autorisant la Cour à reviser ses arrêts définitifs dans certains cas déterminés, l'article 17, en donnant le caractère exécutoire auxdits arrêts et en accordant aux comptables et aux ministres le droit de pourvoi au Conseil d'Etat pour violation des formes ou de la loi.

Cette loi si formelle et si claire ne comporte évidemment aucun pouvoir attribué au ministre des Finances pour modifier le chiffre des débetés fixés par

la Cour ou pour en accorder décharge entière aux comptables condamnés par elle.

D'autre part, l'article 13 de la loi du 29 juin 1852, reproduit dans l'article 370 du décret du 31 mai 1862, réserve expressément le droit de remise gracieuse au Président de la République agissant par décrets insérés au *Journal officiel* et rendus sur l'avis du Ministre des Finances et du Conseil d'Etat.

La loi de 1852, qui a eu précisément pour objet — les travaux préparatoires en font foi — de remédier à l'abus du pouvoir ministériel, n'offrirait que des garanties illusoires, si les ministres pouvaient la tourner, en accordant sous forme de décharge, en dehors des cas prévus par la loi, des exonérations de débets qu'il leur est expressément interdit d'accorder sous forme de remise. Or, avec la théorie du département des Finances, comment distinguer les espèces où la remise gracieuse est la seule voie régulièrement ouverte de celles où il peut être procédé par décharge de responsabilité ? Il serait facile de s'y tromper, et dans l'affaire Chauseix on s'y est trompé, puisqu'on a cru d'abord qu'il y avait matière à remise gracieuse. Le ministre répond : la décharge est la reconnaissance d'un droit, la remise est une grâce. C'est parfaitement exact ; mais du moment que la décharge est corrélative à un droit, ce droit, comme toute dérogation à des règles générales établies par la loi, ne saurait résulter, lui aussi, que

d'une loi. Si le ministre a le pouvoir d'en reconnaître l'existence en dehors de toute prévision légale, chaque fois que la responsabilité d'un comptable déclaré débiteur lui paraît atténué par les circonstances, on retombe fatalement dans l'arbitraire qu'a voulu supprimer la loi de 1852. De plus, le Parlement peut être induit en erreur par les états annuels de remises gracieuses qui leur sont produits aux termes de cette loi, puisqu'il doit supposer qu'on y fait figurer tous les débets résultant d'arrêtés de comptes passés en force de chose jugée, dont l'exonération a été accordée.

En définitive, si on dégage la réalité de l'équivoque des mots, on reconnaît que le ministre pourrait faire de sa propre autorité, en apposant une simple mention d'approbation au bas du rapport d'un chef de service du ministère, l'équivalent de ce que le Président de la République ne peut accorder que sur l'avis des ministres et du Conseil d'Etat, et à charge d'en avertir le Parlement ! Jusqu'à preuve contraire, la Cour se refuse à l'admettre. Et cette preuve, la réponse du département des Finances ne l'a nullement fournie. La Cour maintient donc que les lois de 1807 et de 1852 forment le droit commun de la matière.

Le système qu'elle combat a pour incontestable résultat d'enlever toute sanction au contrôle judiciaire. Il lui fait échec, puisqu'il subordonne le ver-

sement des débets résultant d'arrêts passés en force de chose jugée à l'assentiment d'une administration qui, par ce fait, deviendrait en quelque sorte juge et partie. Dans l'état actuel de notre droit public, la responsabilité des comptables est le plus puissant correctif de l'irresponsabilité pécuniaire des ordonnateurs. Avec le système préconisé dans la réponse au rapport public, cette garantie, que beaucoup estiment déjà trop faible, disparaîtrait elle-même, l'ordonnateur pouvant à son gré soustraire le comptable à toute action effective du juge des comptes. Ce serait véritablement, si l'on va au fond des choses, la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable, justement proscrite de la comptabilité publique. Si cette déviation des principes sur lesquels repose notre organisation financière avait échappé à la sagacité de nos prédécesseurs, il faudrait savoir gré au département des Finances de l'avoir mise en lumière aujourd'hui, car, à coup sûr, le Parlement, soucieux d'assurer la correcte exécution des budgets, ne manquerait pas d'y mettre un terme. Mais la Cour persiste à croire, nonobstant les raisons qui lui sont opposées, que la compétence du ministre est renfermée par la loi dans des limites infiniment plus étroites, lorsqu'elle s'exerce parallèlement à la compétence du juge des comptes.

Si dans certaines hypothèses exceptionnelles les deux juridictions peuvent, non se heurter, mais se

compléter l'une par l'autre, c'est lorsqu'elles ont à déterminer des responsabilités qui sont en principe étrangères au compte, mais qui se trouvent accidentellement engagées devant l'autorité chargée de le juger. Par exemple, la Cour n'a pas mission de surveiller les encaisses du Trésor et elle n'a pas davantage à intervenir dans les relations de comptable à comptable. Les responsabilités nées, en cours de gestion, de la garde des deniers ou des rapports du comptable supérieur avec ses préposés, doivent donc normalement lui échapper. Bien qu'elle ne soit juge que du compte présenté par son justiciable direct, elle n'hésite pas cependant à prononcer des débits à l'occasion des ces responsabilités spéciales toutes les fois qu'elle les saisit, soit en raison d'irrégularités connexes dans les opérations décrites en compte, soit par suite d'un déficit constaté en fin de gestion.

Mais ce sont là des débits d'une nature toute particulière et l'on ne saurait contester que l'appréciation des responsabilités encourues relève de l'autorité ministérielle, en tout état de cause, c'est-à-dire avant comme après règlement par le juge des comptes. Cela n'est pas douteux en cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure : l'article 21 du décret du 31 mai 1862, fondé sur l'arrêté consulaire du 8 floréal an X qui a force de loi, autorise les comptables à se pourvoir en décharge devant le ministre,

qui statue sauf recours au Conseil d'Etat. De même, aux termes de l'article 329 du 31 mai 1862, le comptable supérieur qui a soldé de ses deniers le déficit ou le débet d'un de ses préposés peut obtenir décharge du ministre des Finances, s'il est établi que le déficit ou le débet doit être attribué à des circonstances indépendantes de sa surveillance. Enfin l'article 351 contient des dispositions analogues pour le caissier-payeur central du Trésor.

En dehors de ces trois articles, qui visent des événements ne provenant pas du fait du comptable, et qui semblent reposer sur une même idée juridique, la force majeure déjouant toute vigilance et exclusive de toute responsabilité, aucun texte ne déroge aux lois de 1807 et de 1852 et n'attribue compétence au ministre pour exonérer les justiciables de la Cour des débetés qu'elle a prononcés contre eux dans le règlement de leurs comptes (1).

Du reste, c'est uniquement en vue de remboursements pour décharge de responsabilité en cas de force majeure, que le Parlement accorde chaque année un crédit au ministre des Finances, sur un chapitre du budget spécialement ouvert à cet effet (Ministère des Finances, chapitre CV. Remboursements pour décharge de responsabilité en cas de

1. Encore, l'application des articles 329 et 351 peut-elle faire naître certains doutes au point de vue de la question spéciale discutée ici.

force majeure). On peut donc se demander sur quels fonds le ministre pourrait imputer régulièrement la dépense, s'il lui plaisait, « en vertu des attributions ministérielles dont aucun texte ne limite l'étendue », d'autoriser le remboursement de débets judiciaires dans des cas autres que ceux prévus par la rubrique du chapitre CV (1).

Quant à l'usage que fait le ministre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'arrêté du 8 floréal an X et par les articles du décret du 31 mai 1862 qu'on peut croire dérivés de cet arrêté, son appréciation échappe à la Cour en tant que juridiction, puisque le juge des comptes ne suit pas l'exécution de ses arrêts. La Cour ne peut que signaler aux pouvoirs publics, par la voie de son rapport annuel, les décharges de responsabilité qui lui paraîtraient, soit quant au fond, soit quant à la forme, constituer une charge indûment imposée au Trésor ou un empiétement sur les prérogatives du chef de l'Etat et sur les attributions du juge des comptes. C'est à ces divers titres qu'elle a relevé dans son rapport public sur 1894 le remboursement par l'Etat de moitié du débet prononcé par elle à la charge des sieurs Chauseix et Alquier-

1. Aujourd'hui chapitre CVIII. Ce chapitre a été créé au budget de 1891. Les dépenses qu'il prévoit étaient imputées antérieurement à titre de remboursements de sommes indûment perçues sur le chapitre des remboursements sur produits indirects et divers. Il a paru à l'Administration et au Parlement que cette imputation n'était pas régulière.

Bouffard. La Cour avait compris qu'en s'appuyant, pour autoriser ce remboursement, sur l'article 364 du décret du 31 mai, le ministre entendait élargir la sphère de son action pour s'attribuer en dehors des cas prévus par les articles 21, 329 et 351 un droit de décharge illimité et faire de l'exception la règle. La réponse du département des Finances montre qu'elle ne s'était pas trompée. Mais cette réponse déplace et élargit singulièrement le débat. Ce n'est plus, nous l'avons vu, l'article 364 que le ministre invoque à l'appui de son droit, c'est « dans la nature même des pouvoirs ministériels » qu'il en voit le fondement. L'article 364 ne serait plus la source de sa compétence ; il n'en serait que la reconnaissance et la confirmation explicite.

A cette argumentation, d'autant plus difficile à discuter qu'elle est plus vague, la Cour vient d'opposer les règles précises tracées par les lois de 1807 et de 1852. Elle pourrait ajouter, s'il en était besoin, que les décrets du 18 décembre 1869 et du 5 août 1882, qui ont déterminé les conditions dans lesquelles doit être poursuivi le recouvrement des débet, gardent un silence assez significatif sur le rôle du ministre en tant qu'arbitre définitif de la responsabilité pécuniaire des comptables mis en débet par arrêt de justice. Elle pourrait rappeler aussi que, sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an III (16 février 1795) et de l'arrêté consulaire du 9 frimaire

an IX (20 décembre 1800), les arrêtés de débet du bureau de comptabilité, puis de la commission de comptabilité nationale, étaient exécutoires par eux-mêmes, aussi bien que les arrêts de la Cour des comptes actuelle. Le bureau de comptabilité, organisé par la loi de pluviôse, poursuivait le recouvrement des débets par l'office d'un agent qui lui était attaché à cet effet ; la commission de comptabilité nationale, par l'intermédiaire du Trésor public. L'article 4 de l'arrêté du 9 frimaire an IX est intéressant à citer et à rapprocher de l'article 13 de la loi de 1807.

« Art. 4. — Dans le cas où les comptables refuseraient ou différeraient soit de rendre leurs comptes à la commission de comptabilité nationale, soit d'en solder les débets et de lui en justifier aux époques prescrites par les lois et règlements, la commission décernera des actes déclaratifs et les adressera au ministre spécialement chargé de l'administration du Trésor public, *auquel il est ordonné de faire poursuivre sans délai ni surséance*, par l'agent du Trésor public, lesdits comptables, leurs héritiers et ayants cause, de la manière déterminée par la loi. »

La Cour des comptes n'a été, sous une autre dénomination, que la commission de comptabilité nationale fortifiée et mieux armée pour le contrôle des finances publiques. Peut-on supposer un seul

instant que les rédacteurs de la loi de 1807 aient entendu accorder moins de force à ses arrêts qu'aux arrêtés de comptes rendus sous la législation antérieure ?

Pour compléter les observations qui précèdent, il reste un mot à dire de l'article 364 du décret du 31 mai, quelque diminuée que soit l'importance de son interprétation en raison du nouveau terrain sur lequel la réponse du ministre a entraîné la discussion. Cet article est ainsi conçu :

« Art. 364. — En cas de rejet par la Cour des comptes de paiements faits sur des pièces qui ne constatent pas régulièrement la dette ou la libération de l'Etat, *l'Administration statue* sur le recours à exercer contre la partie prenante ou le signataire du mandat et sur les mesures à prendre à l'égard du comptable. »

Le ministre voit dans ce texte une confirmation précise du droit *primordial* qu'il revendique, d'apprécier la responsabilité des justiciables de la Cour et de les décharger, le cas échéant, des condamnations prononcées contre eux.

La Cour des comptes, ne reconnaissant pas l'existence d'un pareil droit, n'en saurait voir la confirmation ni l'origine dans l'article 364. Cet article, emprunté à l'ordonnance de 1838 (art. 320), parle du recours à exercer contre la partie prenante ou le signataire d'un mandat rejeté de la dépense en

même temps que des mesures à prendre à l'égard du comptable. Il confie ses soins *non au ministre*, mais à l'Administration, c'est-à-dire aux services publics intéressés. Les ordonnances et les décrets sur la comptabilité publique ont un tout autre langage lorsqu'ils consacrent la juridiction ministérielle à l'effet de statuer sur les décharges de responsabilité. Dans les articles 21, 329, et 351, ce n'est pas l'Administration, collectivité indéterminée, mais bien le ministre qui est personnellement désigné comme l'autorité à laquelle les comptables doivent soumettre *leur demande* en décharge. Dans l'article 364, il n'est pas question de demandes en décharge, mais simplement de mesures à prendre, sur l'initiative de l'Administration elle-même, mesures qui, dès lors, ne peuvent être que des mesures d'exécution. Enfin les articles 21, 329 et 351 mentionnent le recours contentieux au Conseil d'Etat contre la décision ministérielle. L'article 364 n'en dit mot. Ces rapprochements sont caractéristiques et ne peuvent laisser aucune incertitude sur la portée d'un article de décret qui serait d'ailleurs sans force, ne se rattachant à aucun texte de loi, pour modifier les compétences qui sont d'ordre public et pour abroger partiellement la loi organique de 1807.

Le véritable sens de la disposition finale de l'article 364 ressort très clairement d'un arrêt du Con-

seil d'Etat en date du 26 décembre 1891 (affaire Lefas) (1) qui contient ce considérant :

« Considérant... qu'il appartenait au ministre, en présence du rejet par la Cour de paiements faits sur pièces ne constatant pas régulièrement la dette ou la libération de l'Etat, de statuer en vertu de l'article 364 du décret du 31 mai 1862 sur les mesures à prendre à l'égard des comptables pour le reversement des sommes indûment payées... »

Cette interprétation de l'article 364 est en complet accord avec la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux. On lit en effet dans un arrêt du 24 février 1888 (affaire Chavassieu) (2).

« Considérant que, aux termes de la loi du 16 septembre 1807, les arrêts de la Cour sont par eux-mêmes exécutoires et que, d'autre part, à raison du caractère de ces décisions, il ne peut être satisfait à la loi et les comptables ne peuvent se libérer de la condamnation prononcée contre eux que par le paiement du débet mis à leur charge, sauf application, le cas échéant, de l'article 13 de la loi du 29 juin 1852... »

Le commissaire du gouvernement, dans l'affaire Chavassieu, avait fait ressortir avec vigueur l'intérêt d'ordre public qui s'attache à l'exécution des arrêts de la Cour des comptes :

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 799.

2. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 180.

«... La Cour des comptes a pour mission de faire rentrer dans les caisses publiques tous les deniers qui n'en sont pas sortis conformément aux règles de la comptabilité publique et cette rentrée doit être effective, matérielle... Ses arrêts ne sont pas simplement exécutoires : ils doivent être exécutés. »

A ces paroles si fermes et si justes, la cour n'ajoutera qu'une dernière réflexion. Sans doute, les législateurs de l'an III, de l'an IX et de 1807 se sont montrés rigoureux pour les agents chargés de la perception et de l'emploi des deniers publics, mais ils avaient leurs raisons pour cela, et ce qu'ils ont fait, ils l'ont fait à bon escient. Ils ont imposé aux comptables publics une responsabilité plus inflexible que les responsabilités du droit civil, parce que la caisse du Trésor public, qui est celle de tous les citoyens, doit être encore plus inviolable que celle des particuliers. Ils ont voulu que cette responsabilité fût égale à toute diminution irrégulière des encaisses et que la réparation correspondit toujours exactement à la perte indûment subie par le Trésor. Une telle sévérité se justifie par les précautions multiples dont la comptabilité publique environne le maniement des deniers de l'Etat, précautions dont la combinaison est si forte, qu'en se conformant aux règlements les comptables assurent leurs opérations de recette et de dépense contre toute chance d'insécurité. D'ailleurs, la loi et la jurisprudence y ont

apporté un double tempérament : la loi, en donnant au chef de l'Etat le droit de remise gracieuse des débet ; la jurisprudence, en faisant une large application de l'arrêté consulaire du 8 floréal an X, qui prévoit le vol résultant de force majeure. Aller plus loin serait illégal et dangereux. »

A cette argumentation le ministre des Finances opposa une brève réplique, dont voici les termes :

« L'administration des Finances a longuement répondu à cette observation ; elle ne pourrait que reproduire les arguments qu'elle a fait valoir à cette époque. La thèse qu'elle soutient, non seulement a été développée dans plusieurs avis du Conseil d'État, en date du 31 décembre 1893, du 31 juillet 1894 et du 19 décembre 1895, dont l'un est cité textuellement dans la réponse déjà faite à la Cour, mais encore se trouve confirmée par plusieurs arrêts du Conseil d'État jugeant au contentieux, parmi lesquels on citera les suivants :

4 septembre 1840 (Bricogne) (1) : « Considérant que la question de savoir si, à raison des circonstances, le montant des restes à recouvrer dont il s'agit doit être mis et laissé à la charge du sieur Bricogne, est une question de responsabilité sur laquelle il n'appartient qu'à notre ministre des Finances de statuer, sauf recours par devant nous au Conseil d'État... »

7 février 1848 (Duffo) (2) : « Considérant qu'aux termes de

1. *Rec. arr. Cons. d'Ét.*, p. 370.

2. *Ibid.*, p. 165.

l'article 4 de notre ordonnance du 8 décembre 1832, c'est à notre ministre des Finances qu'il appartient de statuer sur les questions de responsabilité... »

10 novembre 1876 (Sicre) (1) : « Considérant qu'aux termes de l'article 21 du décret du 31 mai 1862, les comptables sont responsables des deniers publics qui sont déposés dans leurs caisses, et qu'en cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure, il est statué sur leur demande en décharge par une décision ministérielle, sauf recours au Conseil d'État ; — considérant que les arrêts de la Cour des comptes, qui ont statué sur les comptes de gestion du sieur Sicre depuis le 1^{er} janvier 1873 jusqu'au 8 avril 1874, date de la cessation de ses fonctions, et qui l'ont déclaré débiteur envers la caisse du lycée Louis-le-Grand, d'une somme de 65.109 fr. 60, ne sauraient faire obstacle à ce que celui-ci se pourvoie par application de l'article 21 du décret du 31 mai 1862, pour obtenir décharge de sa responsabilité... »

La Cour semble faire une confusion entre les remises gracieuses de débets et les décharges de responsabilité ; elle exprime la crainte que la procédure suivie par l'Administration ne soit susceptible de porter atteinte à l'autorité des arrêts de justice prononcés sur les comptes dont l'exécution serait ainsi subordonnée à l'agrément du ministre, et aux garanties que ce contrôle apporte au Parlement. Les remises gracieuses de débet, de même que le droit de grâce en matière criminelle, rentrent dans les attributions personnelles du chef de l'État, et les arrêts de la Cour des comptes, pas plus que ceux d'une

1. *Ibid.*, p. 788.

Cour d'assises ou que les jugements des tribunaux correctionnels ne perdent de leur autorité lorsque le chef de l'État exerce son droit de grâce.

Il en est de même, mais pour un autre motif, en ce qui concerne les décharges de responsabilité qui constituent, non une faveur, mais la reconnaissance d'un droit.

Lorsque la Cour des comptes prononçant sur la régularité d'une recette ou sur la validité d'un paiement a mis un comptable en demeure de reverser les sommes qui, par suite d'un forçement en recette ou d'un rejet de dépense, font défaut dans sa caisse, ce comptable exécute l'injonction et donne satisfaction au contrôle judiciaire. Il peut ensuite, pour obtenir décharge de sa responsabilité, se pourvoir auprès du ministre auquel, suivant la jurisprudence de l'Administration corroborée par celle du Conseil d'État, il appartient de statuer. La décision du ministre porte donc sur une question différente de celle sur laquelle la Cour s'est prononcée, et ne saurait dès lors faire échec à l'autorité de l'arrêt de la Cour ».

Le ministre repoussait encore la théorie de la Cour des comptes dont les observations furent sans effet. Les comptables en cause demeurèrent partiellement dégagés de l'obligation de reversement que la Cour avait prononcée contre eux.

Depuis ce débat, le désaccord entre les deux auto-

rités judiciaire et administrative n'a fait que s'accroître. En matière de responsabilité des comptables des heurts se sont à nouveau produits entre la compétence du juge financier et celle du supérieur administratif.

Le 13 juillet 1899, la Cour rendit un arrêt dans lequel la responsabilité des comptables a été appréciée avec plus de sévérité par elle que par le ministre des Finances. D'après cette décision, lorsque le changement d'état civil d'une rentière viagère ou pensionnaire de l'État a été révélé par un certificat de vie, le trésorier-payeur général est tenu d'en prendre note sur les registres permanents des arrérages payables dans son département et d'envoyer le titre à la direction de la Dette inscrite ; il doit surseoir à tout paiement tant que le droit au maintien de la pension n'a pas été reconnu par cette direction, et il est responsable des sommes qu'il payerait indûment, alors même que les certificats de vie délivrés pour les termes ultérieurs continueraient à faire mention de l'état civil ancien. Voici les termes de cet arrêt :

Cour des Comptes, 13 juillet 1899. — 2^e Chambre. — Trésorier-payeur général du Lot, gestion 1896, 2^e partie, au 31 mars. — M. Christophle, rapporteur ; Liotard-Vogt, conseiller maître (1).

LA COUR, — En ce qui concerne l'injonction faite au comp-

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, 1899, p. 821.

table par l'arrêt des 2 novembre 1898-10 janvier 1899, de rapporter la preuve du reversement de la somme de 25 francs, montant des arrérages pour le trimestre du 1^{er} décembre 1895 au 1^{er} mars 1896 de l'indemnité viagère de 100 francs accordée à la veuve Naumille par reversibilité de la moitié d'une indemnité dont son mari décédé était titulaire comme victime du coup d'Etat du 2 décembre 1851 ;

Attendu que cette injonction se fonde sur ce que la veuve Naumille s'étant mariée avec le sieur Delbreil, ainsi que le constate le certificat de vie produit à l'appui du paiement des arrérages à l'échéance du 1^{er} décembre 1895, avait perdu ses droits à pension à partir du 30 octobre 1895, date de son second mariage ; qu'elle énonce que, sans doute, le paiement à l'échéance du 1^{er} mars 1896 a été appuyé d'un certificat de vie portant que la veuve Naumille n'était pas remariée, mais que cette fausse mention ne pouvait couvrir le comptable, la déclaration de convol en secondes noces renfermée dans le premier desdits certificats n'en restant pas moins acquise et ayant dû entacher, à ses yeux, tout certificat de vie postérieur établi dans des termes différents, d'où la conséquence que le sieur Pépin, qui avait déjà reversé en vertu d'un précédent arrêt de la Cour la somme de 8 fr. 65 représentant les arrérages courus du 30 octobre au 1^{er} décembre 1895, était tenu de reverser, en outre, la somme de 25 francs indûment payée pour les arrérages du trimestre au 1^{er} mars 1896 :

Attendu qu'il résulte du bordereau établi à la date du 29 mai 1899, en réponse à l'arrêt provisoire susvisé du 10 jan-

vier 1899, que le comptable n'a pas satisfait à ladite injonction ;

Attendu que la preuve du renversement prescrit par la Cour ne lui a pas été rapportée ;

Considérant que les obligations des comptables en matière de paiement des arrérages de pensions de veuve ont été expressément déterminées par les instructions et circulaires des directions de la Comptabilité publique et de la Dette inscrite ;

Qu'en effet, dès le 1^{er} janvier 1811, une instruction générale prescrivait à tous les comptables d'exiger que les certificats de vie délivrés à des femmes fissent mention de leur qualité présente de célibataire, femme, veuve non remariée ou remariée à un Français, et leur interdisait, au cas où cette qualité ne serait pas conforme à celle portée dans l'extrait d'inscription, de procéder à un paiement quelconque jusqu'à ce que la partie eût justifié au Trésor de la nouvelle qualité prise par elle dans son certificat de vie (instructions du payeur central de la Dette publique et du directeur général de la Comptabilité publique du 31 janvier 1880 et du 10 juin 1882) ; que, pour assurer l'exécution de ces prescriptions, une circulaire de la direction de la Dette inscrite en date du 20 avril 1853, et plus tard le règlement des finances du 26 décembre 1866 (art. 95 et suivants) ont institué à la Trésorerie générale de chaque département des registres, dits permanents, où doivent être portés tous les rentiers viagers et pensionnaires de l'Etat dont les arrérages sont payables dans le département, et ont expressément interdit aux agents chargés de la dépense d'effectuer aucun paiement à d'autres titulaires que ceux inscrits sur ces registres dont un ensemble de

mesures administratives assure la concordance parfaite et continue avec les documents de la direction de la Dette inscrite ; que deux circulaires de cette direction, en date des 6 février 1889 et 1^{er} février 1893, prescrivent aux trésoriers généraux d'indiquer sur les registres permanents, entre autres mentions, « tout ce qui a trait à la position actuelle des parties », lesquelles sont, d'après la seconde de ces circulaires « les titulaires de rentes et pensions de toutes catégories » ;

Attendu que le certificat de vie, soit de la tête sur laquelle repose la rente viagère, soit du titulaire de la pension ou dotation, est en quelque sorte le pivot de cette organisation protectrice des intérêts du Trésor, puisque seul il indique l'état civil du pensionnaire au jour du paiement à l'appui duquel il est obligatoirement produit ; qu'ainsi s'explique l'insistance mise par la direction de la Dette inscrite et par la direction générale de la Comptabilité publique à recommander aux comptables par des instructions réitérées de veiller à ce que les certificats de vie constatent toujours l'état civil des pensionnaires tel qu'il existe au moment du paiement des arrérages ; que parmi ces circulaires, celle du 25 novembre 1882, émanée de la direction générale de la Comptabilité publique, a trait spécialement aux indemnités viagères de victimes du coup d'Etat de décembre 1851, et qu'après avoir rappelé aux comptables l'obligation pour eux de subordonner le paiement des arrérages à la production d'un certificat constatant que les veuves titulaires de ces pensions ne sont pas remariées, elle ajoute : « la responsabilité des comptables serait directement engagée par l'omission de cette mention » ;

Attendu que pour être mise en mesure soit de supprimer complètement l'extrait d'inscription, soit seulement de le remplacer par un autre, selon que le changement d'état civil entraînerait ou non l'extinction de la pension, la direction de la Dette inscrite a adressé à tous les trésoriers-payeurs généraux, à la date du 4 décembre 1869, les instructions suivantes : « Toutes les fois que vous serez informé qu'une veuve a convolé en secondes noces, vous vous abstenrez de tout paiement et vous inviterez la pensionnaire à adresser au Ministère des Finances (direction de la Dette inscrite) une expédition de son acte de mariage ainsi que son certificat d'inscription qui lui sera renvoyé après régularisation, s'il y a lieu : » que, postérieurement, pour plus de garantie, il a paru nécessaire, au lieu de se reposer sur les parties du soin de renvoyer l'extrait d'inscription, d'obliger les trésoriers-payeurs généraux à effectuer eux-mêmes cet envoi ; que tel a été l'objet d'une nouvelle circulaire de la direction de la Dette inscrite, en date du 14 juin 1884, dont les prescriptions sont rappelées et confirmées dans celle du 6 février 1889 ;

Attendu que de tout ce qui précède il résulte avec évidence que le comptable, au moment où lui était présenté le certificat de vie à l'appui du paiement des arrérages à l'échéance du 1^{er} décembre 1895 et constatant le mariage de la veuve Naumille, était dans l'obligation de reproduire sur son registre permanent le changement d'état de la pensionnaire et de renvoyer à la direction de la Dette inscrite l'extrait d'inscription dont les énonciations avaient cessé d'être conformes avec les pièces produites pour le paiement ;

Que le sieur Pépin, en négligeant de se conformer à cette obligation, assumait incontestablement la responsabilité de tout paiement qui serait employé dans ses comptes au profit de la veuve Naumille, postérieurement à la présensation du certificat constatant la déchéance de son droit ; qu'il a donc encouru la charge tant du paiement de 25 francs, effectué à l'échéance du 1^{er} mars 1896, que de celui de 8 fr. 65 à l'échéance du 1^{er} décembre 1896 et dont le reversement a été justifié devant la Cour ;

Statuant par arrêt définitif : *Ordonne ce qui suit* : 1^o..., 2^o La somme de 25 francs, montant du paiement susvisé effectué le 11 mars 1896, laquelle est comprise dans celle de 17.154.791 fr. 63 provisoirement allouée par arrêt du 2 novembre 1897, est rejetée de la dépense ; en conséquence, le sieur Pépin est constitué en débet de ladite somme de 25 francs.

La divergence de vues qui sépare la Cour et le ministre a encore été marquée, et très nettement, par l'arrêt du 11 mars 1902, rendu à propos d'une nouvelle irrégularité de paiement concernant la même pension. Comme, aux termes de la loi, la veuve d'une victime du coup d'Etat de 1851, titulaire d'une pension du chef de son mari, perd son droit à pension si elle contracte un nouveau mariage la Cour rejette, par cet arrêt, le paiement des arrérages fait sur production d'un certificat de vie qui mentionnait le nouveau mariage : c'est l'application naturelle des

règles de comptabilité publique. Mais elle rejette également le paiement d'arrérages fait ultérieurement par le même comptable, alors même que ce paiement est appuyé par un certificat de vie qui constate mensongèrement que la titulaire n'est pas remariée. Elle estime que ce certificat ne peut faire disparaître, aux yeux du comptable, le désaccord précédemment établi devant lui entre la qualité présente de la pensionnaire remariée et la qualité de veuve portée sur l'extrait d'inscription. A cette décision, sévère mais équitable, il est intéressant d'opposer la défense du comptable. Celui-ci avait résisté à l'injonction provisoire de reversement en faisant valoir notamment (1) :

1° Qu'il est de règle, au Ministère des Finances, lorsqu'il s'agit d'apprécier la responsabilité d'un comptable en matière de paiement d'arrérages, de considérer isolément chaque paiement et de ne mettre à la charge du comptable que ceux de ces paiements qui sont appuyés sur des certificats de vie irrégulièrement établis ou contenant des indications suffisantes pour permettre aux payeurs de reconnaître que les arrérages ne sont pas, en réalité, dus au Trésor;

2° Que la Cour ne peut se prononcer que sur les

1. *Rec. jurispr. Cour des Comptes*, 1902, p. 22. — Note.

pièces soumises à son contrôle ; que, s'il résulte du rapprochement de ces pièces avec d'autres justifications antérieurement produites que lesdites pièces sont défectueuses, la Cour ne peut se fonder sur cette circonstance pour rejeter la dépense ; qu'il lui appartient uniquement d'en référer au ministre des Finances, seul juge, en pareil cas, de la question de savoir si le comptable mérite ou non une peine disciplinaire à raison de la négligence commise ;

3° Que par décision du 19 décembre 1898, le ministre des Finances, en fixant le débet de la pensionnaire et en statuant administrativement sur la responsabilité subsidiaire du payeur, n'avait pas mis à sa charge le paiement ultérieurement rejeté par l'injonction provisoire.

La Cour, en prononçant le rejet définitif de la dépense, a reconnu une fois de plus la différence qui sépare, à son sens, l'apurement des comptes de l'Etat par le juge financier et l'appréciation administrative des responsabilités diverses par le ministre des Finances. Voici son arrêt :

Cour des comptes, 11 mars 1902. — 2^e Chambre. — Le sieur Favalelli, trésorier-payeur général du département du Lot, gestion 1900, 2^e partie.

LA COUR. — Vu le compte des recettes et des dépenses effectuées par le sieur Favalelli, trésorier-payeur général dans le

département du Lot, pendant l'année 1900, ledit compte formant la deuxième partie du compte de gestion de ladite année.

Vu les pièces justificatives et documents produits à l'appui ;

Vu l'article 24 de la loi du 22 juin 1854 et le décret du 12 août suivant ;

Vu le décret du 31 mars 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu les lois et règlements relatifs à la comptabilité des trésoriers-payeurs généraux, notamment l'instruction générale du ministre des Finances du 20 juin 1859 et le décret du 21 novembre 1865 ;

Vu les lois de finances des exercices 1900 et antérieurs ;

Vu l'arrêt du 11 mars 1901 sur le compte des opérations complémentaires de l'exercice 1899, effectuées pendant l'année 1900, ledit compte formant la première partie du compte de la gestion 1900 ;

Vu l'arrêt du 28 janvier 1901 sur la compte de la gestion 1899 (2^e partie) ;

Oùï, en leurs rapports et observations, MM. Fichau, auditeur-rapporteur, et Biollay, conseiller maître ;

Ordonne ce qui suit :

En ce qui concerne l'injonction n° 4 sur la gestion 1897, qui prescrivait de rapporter la preuve du versement de la somme de 25 francs, montant des arrérages payés à l'échéance du 1^{er} mars 1897, au nom de Vialens, Marie, veuve Naumille, sur

l'indemnité viagère de 100 francs, n° 30158, dont elle était titulaire en qualité de veuve de victime du 2 décembre ;

Ladite injonction continuée par arrêt du 28 janvier 1901 dans les termes ci-après :

« Considérant qu'il n'est pas contesté par le comptable que le certificat de vie produit par la partie pour obtenir le paiement des arrérages à l'échéance du 1^{er} septembre 1896 et portant la mention « dame Vialens, veuve Naumille, femme Delbreil, citoyen français », ait établi nettement que la veuve Naumille avait contracté un nouveau mariage à raison duquel, conformément à l'interprétation donnée par le ministre de l'Intérieur et relatée dans la circulaire de la comptabilité publique du 25 novembre 1882, elle était déchue de son droit ;

Qu'en effet il est justifié du reversement par le comptable des arrérages indûment payés pour ladite échéance ;

Considérant qu'aux termes de l'instruction du 1^{er} janvier 1811, applicable aux pensions de toute nature, si la qualité présente de célibataire, femme ou veuve non remariée ou remariée, mentionnée par le certificat de vie, n'est pas conforme à celle qui est portée dans l'extrait d'inscription, il n'est procédé au paiement que quand la partie a justifié au Trésor de la nouvelle qualité prise par elle dans son certificat de vie ;

Attendu qu'en ce qui concerne la veuve Naumille, femme Delbreil, la preuve que cette conformité avait cessé ayant été fournie au comptable par le certificat susvisé, il devait être fait application des prescriptions de l'instruction du 1^{er} janvier 1811 ; que les obligations qui s'imposent aux trésoriers-payeurs généraux en cas de convol d'une veuve pensionnaire en

deuxièmes noccs ont été rappelées par la circulaire de la Dette inscrite du 4 décembre 1869 ;

Attendu que la présentation postérieure d'un certificat de vie mensongèrement libellé ne pouvait faire disparaître aux yeux du comptable le désaccord précédemment établi devant lui entre la qualité présente de la titulaire remariée et la qualité de veuve portée dans l'extrait d'inscription ;

Attendu que le comptable ne saurait prétendre que dans ces conditions une telle pièce fût capable de constituer la justification valable du paiement effectué par lui des arrérages échus au 1^{er} mars 1897 ; qu'en conséquence la contestation qu'il a fait valoir ne saurait être admise à sa décharge par la Cour ; »

Vu les réponses et explications présentées au bordereau établi par le trésorier-payeur général, en date du 10 septembre 1901, ensemble les pièces à l'appui ;

Considérant que la doctrine qu'il invoque pour se défendre d'avoir à effectuer le versement prescrit ne tendrait pas à moins qu'à mettre en doute le droit qui appartient à la Cour de reconnaître si les justifications dont a disposé le comptable ont été de nature à le prémunir contre des paiements préjudiciables au Trésor ;

Considérant que les motifs sur lesquels est fondé l'arrêt du 28 janvier 1901 et qui ont été ci-dessus rappelés doivent être maintenus ainsi que la charge imposée par suite au comptable ;

Vu les conclusions du Procureur général de la République ;

Le paiement de la somme de 25 francs, montant des arrérages à l'échéance du 1^{er} mars 1897 de l'indemnité viagère de 100 francs, n^o 30158, susvisée, est définitivement rejeté et en conséquence, le comptable est constitué débiteur de ladite somme envers le Trésor ;

Et il est sursis à la décharge du comptable pour sa gestion pendant l'année 1897.

Il est nécessaire de citer un dernier arrêt de la Cour des comptes pour connaître complètement sa jurisprudence sur la question qui nous occupe. Cet arrêt, du 15 novembre 1904, a été rendu en conséquence de l'arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet de la même année que nous avons cité plus haut. Rappelons qu'il y avait eu quinze années de cumul prohibé : devant la bonne foi du pensionnaire et l'importance des sommes indûment perçues, le Conseil d'Etat l'a déchargé, par cet arrêt, de l'obligation de reverser. La Cour a mis alors ce reversement à la charge du comptable, estimant que le cumul résultait d'une faute de service, par un arrêt très important pour notre matière et qui accentue le désaccord de la Cour et du ministre des Finances sur l'étendue de leurs propres compétences. En voici les termes :

Cour des comptes, 15 novembre 1904. — 2^e Chambre. — Le sieur Duphénieux, trésorier-payeur général de la Marne, gestion 1902, 2^e partie, au 31 décembre.

LA COUR, — Vu les arrêts provisoires en date des 30 novembre 1903 et 3 mai 1904 ;

Sur les comptes rendus par le sieur Duphénieux, trésorier-payeur général de la Marne, pour sa gestion 1902 du 1^{er} janvier au 31 décembre 1902, date de la cessation de ses fonctions en ladite qualité ;

Vu les justifications et documents produits en exécution desdits arrêts ;

Oùï, en leurs rapports et observations MM. Guerlet, conseiller référendaire et Clauzel, conseiller maître ;

Statuant par un troisième arrêt provisoire,

Ordonne ce qui suit :

Les deux injonctions continuées par les arrêts des 23 novembre 1903 et 3 mai 1904,

Savoir :

1^o L'injonction n^o 4 prononcée par l'arrêt du 26 novembre 1901, sur la gestion 1900, 2^e partie, et transformée par l'arrêt du 26 décembre 1902, laquelle prescrivait de rapporter la preuve du reversement de quatre trimestres de la pension militaire indûment payés au sieur Nivaggioni, portier-consigne, à raison de 838 francs par an, pendant l'année 1900 ;

2^o L'injonction n^o 1 de l'arrêt du 26 décembre 1902, qui prescrivait de rapporter la preuve du reversement des trois trimestres de la même pension payés au même Nivaggioni, les 1^{er} mars, 1^{er} juin, et 1^{er} septembre 1901 ;

Attendu que le pensionnaire avait cumulé indûment cette

pension avec un traitement militaire de portier-consigne, cumulé interdit par la loi du 28 fructidor an VII, article 4 ;

Sont continuées de nouveau,

Attendu que le comptable se borne à produire, en réponse à ces injonctions, un certificat du directeur de la Dette inscrite, suspendant le paiement des arrérages de la pension militaire du sieur Nivaggioni à compter du 1^{er} septembre 1901 ;

Attendu que si le certificat est de nature à donner l'assurance que l'irrégularité relevée par la Cour ne se reproduira plus à l'avenir, il ne dégage en rien la responsabilité du comptable qui l'a commise ;

Attendu que ledit certificat se réfère à une décision rendue par le conseil d'Etat le 1^{er} juillet 1904, décision qui a annulé l'arrêté du ministre des Finances du 31 mai 1902, déclarant le sieur Nivaggioni débiteur envers le Trésor de la somme de 13.098 fr. 40, montant des arrérages de la pension qu'il avait indûment touchés depuis le 14 janvier 1886, date de son entrée en fonctions en qualité de portier-consigne ;

Que la décision du Conseil d'Etat a pour effet de dégager le fonctionnaire de l'obligation de reverser les arrérages dont il avait été constitué débiteur, mais qu'elle est absolument étrangère à la question de la responsabilité du trésorier-payeur général, qui ne peut être engagée que devant le juge des comptes ;

Qu'en effectuant le paiement d'une pension que le titulaire cumulait avec sa solde militaire, alors que le comptable était averti de ce cumul par une mention portée sur les pièces justificatives, celui-ci a incontestablement engagé sa responsabilité puisqu'il y avait incompatibilité aux termes de la loi et que le

préjudice causé à l'Etat résulte d'une faute de service ainsi que le constate expressément la décision du Conseil d'Etat ;

Il est en conséquence enjoint au comptable de rapporter, dans le délai de deux mois à dater de la notification du présent arrêt, la preuve du reversement des arrérages indûment payés par lui et le sursis à sa décharge sur les gestions de 1900, 1901 est, par suite, maintenu.

C'est dans des cas analogues que le ministre a cru pouvoir alors intervenir et atténuer la rigueur de la décision de la Cour par une décharge de responsabilité, lorsque toutefois les circonstances en permettaient l'application. Dans l'espèce présente, le Conseil d'Etat avait trop nettement affirmé la faute de service pour que le ministre ait pu prendre une pareille mesure. Pour en juger l'opportunité, il ne peut examiner la conduite du comptable qu'au point de vue administratif. Son pouvoir est donc très restreint. Ce n'est plus l'appréciation de la justification de la dépense, de la validité et de la régularité des pièces justificatives : en cette matière la Cour est la maîtresse sans recours possible pour décharge de responsabilité. C'est la constatation que les faits irréguliers ont été indépendants de la volonté et de la vigilance du comptable, qu'il y a eu vol, force majeure ou circonstances que le comptable n'a pas été en mesure de prévenir. Voilà des cas limités pour lesquels la décharge de responsabilité est fort sagement prévue.

Par le jeu des règles de la comptabilité publique, le comptable peut être condamné à des reversements, en dehors de toute faute personnelle. La décharge vient alors effacer l'iniquité provisoire qui résulte de l'arrêt. Dans la certitude que cette situation est temporaire, la Cour des comptes, ne connaissant que les faits comptables, est conduite à une application sévère de la loi.

Son arrêt des 16 et 23 janvier 1906 (affaire Nicolle) (1) en est un exemple. S'appuyant sur l'article 10 du décret du 31 mai 1862 — aux termes duquel aucun paiement ne peut être fait qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait — elle a refusé d'admettre dans la ligne de compte des paiements effectués sur pièces régulières en apparence, mais reconnues fausses ultérieurement par décisions judiciaires ayant acquis l'autorité de la chose jugée. Elle a considéré qu'à défaut du service fait, il ne pouvait exister aucun véritable créancier et que de faux acquits ne pouvaient avoir un caractère libératoire ni servir de base à une allocation de dépense.

Cette jurisprudence a été consacrée le 12 juillet 1907 (2) par le Conseil d'Etat auquel le minis-

1. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 1002.

2. *Ibid.*, p. 656.

tre des Finances avait demandé l'annulation, pour violation de la loi, de l'arrêt précité de 1906. En déclarant légal le rejet par la Cour des pièces dont le caractère fictif et frauduleux avait été reconnu par l'autorité judiciaire, le Conseil réserva toutefois le droit pour le comptable de former devant le ministre une demande en décharge de responsabilité pour les faits qu'il n'aurait pu prévoir ou empêcher. Voici d'ailleurs les termes de cet arrêt :

Considérant que par son arrêt, en date du 23 janvier 1906, la Cour des comptes a rejeté du compte du sieur Nicolle, trésorier-payeur général du département de la Corse, une dépense de 54, 718 fr. 20, payée au vu de pièces de dépenses fictives et d'acquits faux ; que le ministre des Finances demande l'annulation dudit arrêt par le motif qu'il a violé l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, en tant qu'il a refusé les paiements faits sur des pièces de dépense régulières en apparence, dont il n'appartenait pas à la Cour de vérifier la sincérité ;

Considérant que si l'article 18 précité de la loi du 16 septembre 1807, interdit à la Cour de refuser aux payeurs l'allocation de paiements par eux faits sur ordonnances revêtues des formes prescrites et accompagnées des pièces exigées, cette disposition a uniquement pour objet d'empêcher qu'il soit porté atteinte à l'indépendance de l'ordonnateur, et qu'elle ne saurait avoir pour effet d'empêcher la Cour, chargée de juger et d'apurer les comptes des comptables publics, de rejeter de ces comptes des pièces de dépense qui ont procuré frauduleusement le paiement de sommes ne correspondant à aucun service fait, alors que le caractère fictif de ces pièces a été reconnu par les autorités compétentes ; que si les auteurs, co-auteurs ou bénéficiaires de faux constatés se trouvent dans le cas

d'être déclarés comptables de fait, l'éventualité de cette déclaration ne peut faire échec au droit de la Cour de rejeter du compte du trésorier-payeur général, des dépenses pour lesquelles la justification doit être réputée comme non existante ;

Considérant que les paiements faits par le sieur Nicolle ou ses subordonnés ont été jusqu'à concurrence de 54.718 fr. 20 effectués au vu de pièces et d'acquits reconnus faux par l'autorité judiciaire, qu'ainsi ils devraient être rejetés du compte du sieur Nicolle ;

Considérant d'ailleurs que le rejet par la Cour de ses dépenses du compte du comptable ne fait pas obstacle au droit de ce dernier de former devant le ministre, sauf recours devant le Conseil d'Etat, conformément à l'article 21 du décret du 31 mai 1862, une demande en décharge de responsabilité, à raison des faits qu'il n'aurait pu prévoir ou empêcher ; qu'il résulte de tout ce qui précède que le ministre des Finances n'est pas fondé à demander l'annulation, pour violation de la loi, de l'arrêt attaqué ;... (Rejet).

M. Romieu, commissaire du Gouvernement, a présenté sur cette affaire, et dans le sens de l'arrêt, de longues et savantes conclusions qui forment un véritable traité de droit comptable. Il y précise dans les termes suivants le rôle des deux juridictions en matière de comptabilité.

« La loi du 16 septembre 1807, en créant la Cour des comptes pour statuer sur les comptes des comptables, a laissé subsister le droit pour le ministre des Finances, avec recours au Conseil d'Etat, de prononcer sur la responsabilité des comptables ; le décret du 31 mai 1862 l'a expressément prévu dans

ses articles 21, 329, 351. Il a donc fallu concilier et combiner ces deux juridictions et la jurisprudence est ainsi fixée en ce qui concerne les comptables en dépenses (1) : le juge du compte est compétent pour tout ce qui concerne les éléments matériels du compte, « la ligne de compte » ; le juge administratif de droit commun (Conseil d'Etat après décision du ministre des Finances) examine les éléments extérieurs à la ligne de compte, la conduite du comptable et sa responsabilité, les déficits de caisse, les circonstances de force majeure qui peuvent entraîner la décharge du payeur, même s'il y a irrégularité dans le compte.

Ces deux juridictions sont parallèles et indépendantes. Toutefois s'il y a eu un arrêt *de quitus* rendu par la Cour des comptes, le ministre des Finances ne peut déclarer le comptable en débet pour une dépense reconnue valable par la Cour, car ce serait violer la chose jugée (arrêts du Conseil d'Etat du 19 mars 1823, affaire Delamarre (2) et du 7 juillet 1853, affaire Guibert) (3) ; il ne peut plus y avoir lieu à revision du compte que par le juge des comptes lui-même. Les arrêts cités quelquefois en sens con-

1. Les comptables en dépenses sont les seuls en cause dans notre matière.

2. *Rec. arr. Cons. d'Et.*, p. 174.

3. *Ibid.*, p. 780.

traire : 4 septembre 1840, affaire Bricogne (1), et 7 février 1848, affaire Duffo (2), sont contestables ; en tous cas, ils ne visent que des comptables en recette ; l'arrêt Guibert de 1853 qui leur est postérieur, a définitivement tranché la question pour les comptables en dépense. Mais si la Cour a *rejeté* une dépense, le ministre des Finances peut exonérer le comptable de sa responsabilité (arrêt du 10 novembre 1876, affaire Sicre) (3) ; c'est le cas normal d'exercice des pouvoirs du ministre des Finances et de la juridiction du Conseil d'Etat sur les décharges de responsabilité.

Ces deux juridictions ne s'exercent pas nécessairement dans un ordre déterminé. En général, la Cour des comptes statue d'abord sur le compte, et lorsqu'elle a écarté certaines dépenses qui, dès lors, restent à la charge du comptable, celui-ci forme une demande de décharge s'il y a lieu. Mais il peut se faire que le comptable ait pris l'initiative de rejeter de son compte une dépense reconnue mal payée, ou que l'administration des Finances, éclairée sur le caractère fictif d'une pièce de dépense, lui enjoigne de la retirer du compte. Dans ce cas, le compte ne

1. *Ibid.*, p. 370.

2. *Ibid.*, p. 65.

3. *Ibid.*, p. 788.

portera pas trace de la dépense, et la Cour n'aura pas à en connaître ; le comptable s'en trouvera donc chargé tant qu'il n'aura pas obtenu décharge du ministre des Finances, et le ministre pourra être amené à statuer sur la demande en décharge avant même que la Cour des comptes n'ait statué sur le compte. C'est ce qui a été reconnu implicitement par un arrêt du Conseil d'Etat du 18 décembre 1903 (département de la Drôme) (1) et de la façon la plus nette par le commissaire du Gouvernement dans ses conclusions sur cette affaire.

D'une manière générale, en ce qui concerne les dépenses, la situation du comptable devant ces deux juridictions est la suivante : la Cour, pour juger le compte, étant amenée à examiner si le paiement de la dépense est régulier, peut admettre ou rejeter la dépense portée au compte. Si elle admet la dépense le comptable ne peut plus encourir de responsabilité à cet égard, sauf revision du compte par la Cour elle-même, et la juridiction administrative du droit commun n'a plus à s'exercer ; si la Cour rejette la dépense comme irrégulière, cette dépense est définitivement exclue de la ligne de compte, mais il n'en résulte pas que la responsabilité du comptable soit définitive : celui-ci aura en effet la ressource de former une demande en décharge devant le ministre et

1. *Ibid.*, p. 796.

le conseil d'Etat, comme il aurait pu le faire avant l'arrêt de la Cour, si la pièce irrégulière avait été retirée du compte. Il n'y a pas en effet corrélation nécessaire entre l'irrégularité d'un paiement et du compte comprenant la dépense irrégulièrement payée d'une part, et d'autre part la responsabilité personnelle du comptable dont le compte est ainsi entaché d'irrégularité : le jugement de la ligne de compte, qui appartient au juge des comptes, est à l'égard du comptable en dépense plus sévère que le jugement de la conduite du comptable, qui appartient à un juge administratif de droit commun : l'autorité de la chose jugée résultant d'un arrêt de la Cour des comptes n'est donc, pour un comptable en dépense, opposable à ce juge de droit commun que dans l'intérêt du comptable, et ne fait pas obstacle au contraire à ce que le comptable soit exonéré par la voie contentieuse des conséquences onéreuses résultant pour lui de l'apurement de son compte. La responsabilité qui découle pour le comptable du jugement du compte n'est donc que *provisoire* et *apparente* ; elle ne sera *définitive* qu'après examen de sa demande en décharge par la juridiction chargée de se prononcer sur sa conduite. »

Voilà le dernier mot de la jurisprudence en cette matière. Il ne semble pas probable que la Cour des comptes puisse approuver sans réserve cette théorie dont l'extension facile risquerait d'entamer l'autorité

de ses arrêts. De par la loi, ce tribunal souverain juge les comptables, ses justiciables, les juge à travers leurs comptes, apprécie et sanctionne leur conduite financière ; il ne saurait admettre, sous quelque aspect qu'elle se masque, une sorte de *revue* de ses jugements, si des textes formels, explicites et limitatifs ne la permettent point.

Quels sont, au total, les pouvoirs respectifs des diverses autorités ?

Il résulte des règles que nous avons exposées et des documents qui précèdent qu'une triple compétence existe pour l'application des lois sur le cumul, et plus généralement pour l'appréciation de la responsabilité des comptables. La Cour des comptes d'une part, le ministre des Finances et le Conseil d'Etat d'autre part, ont en cette matière des pouvoirs parallèles dont les limites sont difficiles à déterminer ; nous venons de voir à quelles difficultés on se heurte sur ce point. Toutefois les différents rôles peuvent être ainsi résumés :

La Cour apprécie judiciairement les actes des comptables, et prononce des débetés par des arrêts qui sont d'eux-mêmes exécutoires. Les seuls secours ouverts contre eux sont : 1° le pourvoi en Conseil d'Etat, pour violation des formes ou de la loi ; 2° la demande en revision, sur pièces justificatives nouvelles. De plus, le chef de l'Etat a le droit de remise gracieuse des débetés prononcés par la Cour.

Le ministre des Finances apprécie administrative-ment les actes des comptables et peut, lorsqu'il y a eu vol, force majeure ou circonstances indépendan-tes de la surveillance d'un préposé, prononcer des décharges partielles ou totales de responsabilité. En cas de cumul prohibé, il prescrit le reversement des sommes indûment perçues et prononce la radiation de la liste des pensionnaires.

Le Conseil d'Etat donne son avis au ministre des Finances — qui a coutume de le demander — sur les décharges de responsabilité et statue au contentieux sur les pourvois formés : 1^o en annulation, contre les décisions du ministre des Finances ; 2^o en cas-sation, contre les arrêts de la Cour des comptes.

En outre, la jurisprudence du Conseil d'Etat con-siste à dégager le pensionnaire de bonne foi de l'obli-gation de reverser les sommes qu'il a indûment per-çues par un cumul prohibé.

La jurisprudence de la Cour est qu'alors le comp-table doit être contraint à opérer ce reversement ; elle estime que le Trésor ne doit pas supporter les conséquences pécuniaires des fautes de service. Comme la responsabilité pécuniaire des ordonna-teurs, à la négligence desquels l'infraction est sou-vent imputable, est déniée par le Conseil d'Etat, c'est au comptable qu'incombe l'obligation de réparer de ses deniers la faute commise : la Cour juge les comp-tes avec une sévérité exclusive de circonstances

atténuantes ; elle s'entoure de tous les éléments qui peuvent établir sa conviction, faisant même état des justifications produites antérieurement au compte dont elle poursuit l'apurement et des décisions judiciaires qui ont acquis l'autorité de la chose jugée.

La doctrine du département des Finances, que la Cour se refuse à admettre, est qu'après l'arrêt de la Cour, le ministre peut procéder à un examen administratif de la responsabilité du comptable condamné et atténuer ou effacer les débets prononcés contre lui. Nous venons de voir que le Conseil d'Etat, par la voix de M. Romieu, se rallie à cette opinion en précisant les éléments sur lesquels l'examen du ministre peut s'exercer.

En d'autres termes, la Cour se déclare compétente pour juger les opérations financières des comptables, et sa compétence est sanctionnée par des arrêts sans appel ; le ministre des Finances revendique une compétence illimitée pour l'appréciation administrative des actes des comptables, et affirme sa compétence par des décisions en décharge de responsabilité ; le Conseil d'Etat enfin apprécie l'opportunité des décharges de responsabilité, et sa compétence se traduit par des avis au ministre des Finances.

Il semble malaisé que ces pouvoirs divers puissent ainsi se pénétrer l'un l'autre sans se heurter. Cependant un cas existe où leurs effets respectifs

jouent très librement : c'est dans l'application de l'article 21 du décret du 31 mai 1862 (1).

Mais la décharge de responsabilité prévue par ce texte a provoqué, entre la Cour et le ministre, la longue controverse de principes qu'il nous faut enfin apprécier. Le débat n'a pas encore pris fin. La solution est d'autant plus ardue que chacune des deux thèses opposées fait valoir de sérieux arguments ; les conclusions que nous en avons vu tirer ont quelquefois dépassé la mesure, mais il est incontestable qu'il y a de côté et d'autre une part de vérité. Sans prétendre départager les parties adverses, nous allons tenter la critique de chaque théorie et de dégager ensuite des conclusions logiques. Nous ne le croyons pas inutile, car cette question de compétences touche à la structure même de notre organisation financière.

A l'examen de la thèse du ministre, l'absence de textes est frappante. La théorie de l'étendue illimitée des attributions ministérielles ne saurait être admise ; rien n'est plus vague, rien par suite n'est plus dangereux. Sur la question spéciale de l'appréciation des responsabilités, le ministre cite plusieurs avis du Conseil d'Etat, dont un surtout, celui donné à propos de l'affaire Chauseix, appuie forte-

1. V. Victor Marcé, *Traité de la comptabilité publique*, p. 537.

ment ses prétentions. Nous ne répéterons pas les conséquences fâcheuses d'une semblable opinion : la Cour les a dites, et fort bien dites. D'ailleurs, nous nous refusons à reconnaître à ces avis une valeur décisive. Comme à la Cour, il nous paraît que le Conseil d'Etat a une conception erronée des pouvoirs ministériels sur le point qui nous occupe. Qu'il marche de pair avec le Conseil d'Etat, cela ne prouve pas que le ministre reste dans l'esprit de la loi.

On peut remarquer que si le ministre n'a pu invoquer aucun texte à l'appui de sa thèse, la Cour, qui est heureuse d'en citer, n'est pas pour cela plus persuasive. Les articles de la loi de 1807 qu'elle oppose avec insistance au ministre sont vains contre lui : ils établissent que les arrêts de la Cour sont sans appel et exécutoires, sans doute ; mais le ministre se place sur un autre terrain ; il se défend d'infirmes ces jugements. A son avis, son rôle est autre : il juge les questions de responsabilité au point de vue hiérarchique et administratif que la Cour n'a pas envisagé. Là contre, la Cour n'a aucun texte à opposer.

A défaut de textes, quelles sont les raisons invoquées ?

D'après le ministre, les décharges de responsabilité ne font pas échec aux arrêts de la Cour, pas plus que les remises gracieuses prononcées par le Président de la République. L'assimilation nous

paraît exagérée, car le ministre s'efforce, là où il le juge utile, de distinguer ces deux décisions qu'ici il réunit. D'ailleurs cet argument se retourne contre lui : il est bien probable que si l'exercice du droit de remise gracieuse dépassait les bornes d'une clémence raisonnable et était exercé systématiquement, la Cour ne manquerait pas de s'émouvoir de telles annulations de ses arrêts. Pour user d'une comparaison qui semble chère au département des Finances, rappelons les incidents auxquels peuvent donner lieu, en matière criminelle, des applications trop fréquentes du droit présidentiel de la grâce.

Il n'y a, du reste, aucun rapprochement possible entre la remise gracieuse et la décharge de responsabilité. Le ministre dit lui-même — et la Cour l'admet — que la remise est une faveur, la décharge un droit. L'existence de ce droit est douteuse. C'est elle cependant qui forme la base fragile de l'argumentation ministérielle. Il y a lieu de s'étonner que la reconnaissance d'un droit ait été l'objet d'une mesure semblable à celle qui est intervenue. Le ministre a réduit de moitié les débets des comptables en cause, estimant, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, qu'à la moitié pouvait être fixée leur responsabilité : cette *cote mal taillée*, forcément arbitraire, est incompatible avec l'idée juridique d'un droit.

La nature de la décharge de responsabilité n'in-

quiète pas le ministre et les doutes qui s'élèvent là-dessus ne l'empêchent pas d'en user. A ses yeux, en définitive, la décharge remplace simplement la remise lorsque, le comptable ayant reversé, celle-ci n'est plus possible. Nous lui donnons acte de la situation illogique du comptable qui risque d'être puni de son empressement à exécuter les arrêts de la Cour ; il y a là un manque d'équité, c'est vrai. Mais la réponse à une requête en remise gracieuse, faite à temps, précède le délai de reversement dans la plupart des cas. Dans l'affaire Chauseix, le ministre a voulu à tout prix rembourser le comptable condamné, et, la remise gracieuse étant devenue impossible, il a « tourné la difficulté » par une décharge de responsabilité. Cette circonstance a été un aveu du ministre : il a assimilé la remise et la décharge sans se préoccuper de leur caractère distinct qu'à l'occasion, nous venons de le voir, il proclame volontiers. Dans le même cas et pour les mêmes causes, il ne peut y avoir lieu, suivant l'époque, et, en somme, au choix, soit à une mesure gracieuse, soit à la reconnaissance d'un droit.

L'interprétation de l'article 364 du décret du 31 mai 1862 n'a pas été uniforme. Le ministre a voulu tirer de ce texte le pouvoir de tempérer les arrêts de la Cour. Car, il faut le remarquer, dans tout ceci, le ministre ne cherche pas à juger à son tour les comptables condamnés, mais à atténuer les

condamnations. S'il découvrait une circonstance aggravant leur conduite, il ne voudrait ni ne pourrait augmenter leur responsabilité pécuniaire. Pour une circonstance atténuante véritable ou imaginaire — il en est seul juge — il restreint leurs débets. C'est une anomalie inacceptable, car il est logique que la même autorité prononce la peine et en mesure les effets, que le même juge ait à sa disposition la sévérité et la clémence. Si la Cour ne peut, comme les tribunaux ordinaires, abaisser la peine d'un ou plusieurs degrés en considération des circonstances, ce n'est pas au ministre qu'il appartient de le faire, ce n'est pas à lui d'apporter à notre justice financière la souplesse et l'indulgence que le législateur a refusé d'y introduire. Il convient donc d'adopter le sens que la Cour donne à l'article 364 : l'Administration prend vis-à-vis des comptables les mesures nécessaires pour assurer l'exécution intégrale des arrêts de la Cour.

En somme, l'ardeur qu'a mis la Cour à combattre la doctrine ministérielle est toute naturelle. L'autorité que la loi organique du 16 septembre 1807 a donnée à ses arrêts serait singulièrement amoindrie si le ministre pouvait, de sa propre autorité, en modifier les conséquences. Le législateur ne l'a pas entendu ainsi ; les textes attribuent aux arrêts de la Cour toute la force dont il a été possible de les munir : ils sont sans appel, d'eux-mêmes exécutoires

et ne peuvent être cassés par le Conseil d'Etat que dans des cas limitativement énumérés. En vérité, on ne pouvait faire plus ; la Cour possède une arme sûre et résistante : elle a craint, avec raison, que le ministre des Finances ne l'émoussât. Si l'exécution de ses arrêts est soumise à l'agrément ministériel, la Cour en effet n'a pas de raison d'être ; le contrôle financier, n'ayant plus de sanction assurée, disparaît, ou du moins l'exercice en est dévolu à l'arbitraire du ministre, les ordonnateurs jugent les comptables, il y a confusion des pouvoirs. Dans ses observations, la Cour a élevé le débat ; on sent qu'elle est profondément émue de cette atteinte à ses attributions et qu'elle est résolue à lutter sans défaillance pour conserver l'intégrité des pouvoirs que la loi lui a confiés.

D'autre part, on ne saurait nier que le ministre a de sérieux mobiles pour parler dans son sens. Que dit-il en substance à la Cour ? Le contrôle financier vous est attribué, mais je possède le contrôle administratif ; à vous les chiffres, à moi les actes des comptables. Votre rôle se borne à reconnaître la régularité des recettes et la validité des dépenses, et pour cela vous procédez à un examen au plus près des justifications qui accompagnent le compte qu'il faut apurer. Et là le ministre est déjà en désaccord formel avec la Cour qui revendique le droit de juger non seulement la lettre, mais aussi l'esprit des comp-

tes ; qu'est-ce que le compte, dit-elle, sans le comptable ? C'est le comptable qui est responsable, non le compte. Le ministre ajoute : de mon côté, je juge les actes des comptables, j'apprécie leur conduite, je relève leurs négligences et je proportionne le plus équitablement que je puis leur responsabilité pécuniaire aux fautes qu'ils ont commises. C'est là un acte d'administrateur, de chef hiérarchique ; il y a un examen des faits et une appréciation des circonstances qui doivent échapper au juge financier. Il ne saurait y procéder sans outrepasser ses attributions.

Cette discussion est passionnante pour les deux parties en présence, car la défaite amènerait, à l'égard de chacune d'elles, non seulement la chute de ses prétentions, mais l'empiétement de l'autre partie sur ses attributions. Si le ministre renonce à l'examen des responsabilités, c'est la Cour qui l'exercera souverainement, et elle ne pourra guère le faire sans une ingérence dans la vie administrative des divers départements ministériels et peut-être dans les actes des ordonnateurs. Qu'au contraire la Cour reconnaisse le bien-fondé des décisions ministérielles, c'en est fait aussitôt de ses prérogatives les plus indispensables, et le ministre viendra comme un véritable juge d'appel modifier ses arrêts, sinon directement, du moins dans leurs conséquences, jusqu'à les rendre caducs.

Il est difficile d'admettre le triomphe d'une des

deux doctrines. La longueur de la discussion prouve du reste qu'il n'y a d'un côté ni de l'autre d'argument décisif. Ni la Cour ni le ministre n'ont consenti des concessions, craignant qu'elles ne fussent pas réciproques. Leurs théories respectives pèchent un peu par leur intransigeance et l'accord ne pourra se faire qu'en y apportant des tempéraments. N'est-il donc pas possible que la Cour et le ministre puissent l'une et l'autre, sans heurt, procéder à une appréciation de la responsabilité des comptables ? Il semble bien que si ; nous trouvons un terrain d'entente dans les arguments mêmes qui sont développés. Le rapport public affirme qu'en certains cas déterminés les deux compétences se complètent et s'exercent parallèlement sans heurt d'aucune sorte. Il s'agit des responsabilités nées de la garde des deniers ou des relations entre comptables supérieurs et subordonnés (1). La Cour se prononce sur ces responsabilités et rejette les paiements ; les comptables condamnés effectuent le reversement. Mais alors, à son tour, le ministre apprécie ces responsabilités ; il entre dans l'examen des circonstances ; il fait la part de la négligence du comptable en cause et la part des faits qu'il lui fut impossible d'éviter ; enfin, il prononce une décharge de responsabilité proportionnée à la culpabilité reconnue. Cela fonctionne

1. Décret du 31 mai 1862, art. 21, 329 et 351.

parfaitement et n'a jamais donné lieu au moindre désaccord entre les deux autorités. Or, ces cas de responsabilité se rattachent tous à une même idée, celle de la force majeure. Qu'une effraction ait permis la disparition de deniers publics, malgré l'exercice rigoureux des surveillances prescrites, il y a force majeure. Qu'un comptable subordonné, par une manœuvre frauduleuse, ait soustrait des deniers publics avec assez d'habileté pour que son chef, justiciable de la Cour, n'ait pu le découvrir, ou encore qu'il se soit enfui, il y a force majeure, etc. Et dans tous ces cas, le ministre, *appréciant la responsabilité des comptables*, les décharge totalement ou partiellement des débits prononcés par la Cour. Ces sommes, rendues alors aux comptables, sont prises sur les crédits ouverts au chapitre spécial des « décharges de responsabilité pour cas de force majeure ». Il suffirait, à notre avis, d'élargir la conception de la force majeure pour mettre fin à la discussion.

Le ministre reconnaîtrait facilement qu'il est incompetent à l'égard des opérations financières des comptables. La Cour garderait donc sa compétence pour l'appréciation de la responsabilité des comptables. Elle prononcerait là-dessus, comme elle le fait déjà, souverainement, mais ne craindrait plus que les décisions du ministre vinssent annuler ses arrêts. Le ministre, en effet, revendique aussi l'appréciation de

la responsabilité des comptables. Elle lui serait accordée, en ce sens que toutes les fois qu'un comptable, condamné à un reversement par la Cour, ne saurait, à ses yeux, être équitablement rendu coupable de la perte des fonds, il pourrait prononcer une décharge de responsabilité pour cas de force majeure. Voici un exemple : Si des mandats faux ont été dressés avec tant d'habileté que le vol n'a été reconnu que plusieurs années après leur fabrication et si des comptables de bonne foi ont opéré des paiements sur ces pièces dont la fausseté était ainsi dissimulée, on peut dire qu'il y a eu force majeure ; des décharges de responsabilité peuvent être prononcées pour cette raison et affectées au chapitre qui les prévoit. Or, c'est là précisément l'espèce qui a fait naître le débat entre la Cour et le ministre. Si le ministre avait répondu à la première observation de la Cour en soutenant l'assimilation du cas discuté au cas de force majeure, il semble bien que celle-ci aurait été satisfaite. En effet, elle a moins combattu les décisions du ministre que la théorie qu'elles représentaient. Si cette théorie disparaît, elle admettra volontiers les remboursements des sommes qu'il serait inique de laisser à la charge des comptables. Et le ministre ne prononcerait de décharge que dans les cas, limitativement énumérés, où la force majeure *largo sensu* pourrait être invoquée.

Nous sommes d'accord avec la logique : il y a

concordance étroite, relation de cause à effet entre la faute et la responsabilité ; il y a incompatibilité entre l'idée de force majeure et celle de faute ; donc il ne peut y avoir à la fois cas de force majeure et responsabilité.

Nous trouvons de plus un appui juridique dans les articles 1147 et 1148 du Code civil qui prévoient la force majeure comme une cause d'inexécution des contrats ne pouvant être imputée au débiteur. Transportée dans le droit administratif, cette excuse s'applique au comptable qui, pour la même cause, n'a pu assurer la régularité des recettes et des dépenses. Au surplus, les crédits annuellement ouverts en vue des décharges par suite de force majeure prouvent que des cas d'irresponsabilité sont admis en faveur des comptables.

Mais encore faudrait-il, pour que notre solution fût possible, que le ministre des Finances renonçât à sa théorie d'un pouvoir illimité.

Cas de cumuls prohibés relevés depuis 1871 par la Cour des comptes et signalés par référés aux différents départements ministériels.

1871 à 1895

MINISTÈRE DES FINANCES

Pensions civiles. — Cumul de pension civile avec un trai-

tement d'activité dans un service différent. Cumul permis seulement jusqu'à concurrence de 1.500 francs : 30 novembre 1884, 30 juin 1886, 14 septembre 1889, 17 décembre 1889, 1^{er} mars 1890, 2 octobre 1890, 24 novembre 1890, 18 mars 1891, 21 décembre 1891, 24 février 1894, 6 mars 1894, 14 avril 1894.

Pensions militaires de la guerre. — Cumul de pension militaire avec traitement civil d'activité. Les titres de pension doivent énoncer les conditions dans lesquelles la pension a été obtenue : 6 août 1890.

Cumul de pension et de supplément de pension militaire avec un traitement militaire d'activité : 19 mai 1893.

Cumul de pension et de supplément de pension avec une rétribution en qualité d'employé aux écritures des services administratifs : 4 décembre 1893.

Pensions militaires de la marine. — Cumul de pension militaire avec traitement militaire d'activité : 26 février 1883.

Suppléments de pensions militaires. — Cumul de suppléments de pensions militaires avec des traitements civils d'activité ou avec des débits de tabacs : 17 mars 1893.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE.

Pensions. — Cumul d'une pension civile et d'un traitement de juge de paix : 14 septembre 1889.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Traitements. — Cumul de traitement de secrétaire d'am-

bassade et d'allocations pour travaux extraordinaires : 26 juin 1888.

Cumul de traitement du sous-directeur des affaires commerciales et d'allocations en qualité de secrétaire et de chargé d'affaires à Londres : 5 mai 1877.

Cumul de traitements d'employé à la Direction politique et de solde de lieutenant d'artillerie : 28 novembre 1885.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

Traitements. — Cumul de traitement de préfet avec un traitement de professeur de dessin dans un lycée : 17 août 1875.

MINISTÈRE DE LA GUERRE.

Traitements. — Cumul d'une indemnité de logement avec un logement en nature fourni par l'Etat : 16 mars 1877.

Cumul d'une indemnité de logement avec l'indemnité de député : 21 novembre 1876.

Cumul d'un traitement de médecin principal avec un traitement de professeur dans une Faculté : 31 octobre 1887.

Pensions civiles. — Cumul des pensions civiles avec une indemnité permanente, en qualité de professeur d'allemand à l'Ecole de Saint-Cyr : 30 juillet 1889.

Pensions militaires. — Cumul de pension militaire avec un traitement militaire d'activité : 18 février 1890.

MINISTÈRE DE LA MARINE

Solde. — Cumul de la solde d'officier avec l'indemnité parlementaire : 9 août 1877.

Pensions militaires. — Cumul d'une pension militaire avec un traitement de garçon de bureau : 26 février 1883, 9 avril 1884.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Traitements. — Cumul d'un traitement civil avec une solde militaire : 18 février 1888.

Pensions civiles. — Cumul d'une pension civile avec une indemnité considérée comme un traitement civil d'activité ... dans le même service : 17 janvier 1885 ; ... dans un service différent : 29 décembre 1882, 30 juin 1886.

Cumul d'une pension civile avec un traitement civil d'activité, supérieurs à 1.500 francs : 21 février 1894.

Pensions militaires de la Guerre. — Cumul d'une pension militaire avec un traitement de professeur dans un lycée : 18 mars 1893, 24 juillet 1895.

MINISTÈRE DES CULTES

Traitements. — Cumul d'indemnités allouées sur les crédits du personnel de l'administration centrale avec des traitements de conseillers et d'auditeurs au Conseil d'Etat : 27 juin 1882.

Cumul d'un traitement d'évêque et de l'indemnité de député : 12 septembre 1882.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE

Pensions. — Cumul de pensions civiles avec des allocations permanentes considérées comme des traitements : 2 octobre 1890.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

Inexactitude des déclarations relatives au non-cumul qui sont portées sur les états de traitements : 19 janvier 1885.

1896

MINISTÈRE DES FINANCES

24 février. — Fonctionnaires de l'Ecole de Saint-Cyr admis à la retraite et continuant à exercer leurs anciennes fonctions. Cumul des émoluments avec les pensions contraire aux prescriptions légales. (Rappel du référé du 14 avril 1894.)

6 mai. — M. L... de N..., pensionnaire militaire de l'Etat, cumule sa pension avec une indemnité annuelle de 3.367 fr. 90, qui lui est accordée en qualité de major à l'Ecole supérieure de Guerre.

Ce cumul aurait été autorisé par une décision présidentielle du 25 juillet 1892.

Explications à fournir au sujet de cette exception aux dispositions prohibitives de la loi du 28 fructidor an VII.

11 mai. — Agents auxiliaires *aptes* à cumuler leurs suppléments de pension avec leurs émoluments. Extension donnée à la décision du Conseil d'Etat du 12 janvier 1883.

Certificats à établir, de manière à justifier que les agents remplissent les conditions imposées par ladite décision. (Rappel du référé du 7 avril 1893.)

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

14 janvier. — M. G..., greffier de la justice de paix à Piedicroce, nommé juge de paix à Morosaglia (Corse) au mois de juillet 1889, a cumulé son traitement de juge de paix avec celui de greffier pendant la période de juillet 1889 à janvier 1894.

Infraction aux dispositions du décret du 24 vendémiaire an III et de la loi du 20 avril 1810, article 63.

1897

MINISTÈRE DES FINANCES

3 mars. — Pour dérogation à la loi du 26 décembre 1890 (avis du Conseil d'Etat du 10 mai 1892), les allocations payées aux officiers retraités employés dans le recrutement peuvent se cumuler avec leur pension de retraite.

Nécessité de faire disparaître la situation anormale qui en résulte, par la revision de la loi sur le cumul.

16 mars. — Cumul de deux pensions militaires avec des

indemnités militaires devant être considérées comme des traitements. (Rappel du référé du 6 mai 1896.)

7 avril. — Cumul des arrérages de deux pensions civiles par la veuve d'un fonctionnaire retraité, fille d'un grand fonctionnaire de l'Empire, également retraité à ce titre.

1899

MINISTÈRE DES FINANCES

7 janvier. — Cumul par M. G... d'une pension militaire de 2.775 francs, en qualité de vétérinaire militaire, et d'un traitement de 1.500 francs, à titre d'inspecteur des denrées alimentaires (traitement comprenant des indemnités de déplacement et de frais de bureau). Infraction à la loi du 26 décembre 1890.

La Cour demande à connaître la jurisprudence admise par l'Administration des Finances, lorsque l'ensemble de la retraite et d'un traitement militaire comprenant des indemnités de même nature est supérieur au chiffre de 6.000 francs fixé par la loi du 31 décembre 1897.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

4 mai. — Cumul par M. G..., député, de l'indemnité dont il jouit à ce titre, et d'un traitement de 2.500 francs, en qualité de maître de conférences à l'Ecole des Hautes-Etudes. Infraction à la loi du 16 février 1872.

MINISTÈRE DES COLONIES

13 mars. — Cumul par M. de la L..., secrétaire général de la colonie du Dahomey, remplissant par intérim les fonctions de gouverneur, du supplément de traitement attaché à son titre de secrétaire général et de la moitié des frais de représentation alloués au gouverneur titulaire. Infraction aux articles 7, § 11, et 78, § 6, du décret du 28 janvier 1890.

1900

MINISTÈRE DES FINANCES

11 septembre. — 1° Impossibilité pour le contrôle judiciaire de s'assurer, en cas de cumul d'une pension militaire avec un traitement civil d'activité, que la pension a été uniquement concédée pour des services militaires. (Rappel du référé du 6 août 1890.) Mesures proposées par la Cour pour remédier à cette lacune ;

2° La Cour soumet au ministre les mesures qu'il conviendrait de prendre pour assurer le contrôle judiciaire sur l'interdiction du cumul d'une pension militaire avec un traitement civil au delà du montant de la dernière solde militaire.

1901

MINISTÈRE DES FINANCES

3 juin. — Cumul par un capitaine d'habillement admis à la retraite et maintenu en fonctions, en vertu de l'article 8 de la loi du 25 juillet 1893, de l'intégralité de sa solde d'activité et de sa pension de retraite.

3 juin. — Cumul par le commandant B... de sa solde d'ad-joint au trésorier de l'Ecole polytechnique et des indemni-tés accessoires y attachées avec le montant intégral de sa pension de retraite, ce qui lui permet de toucher une somme supérieure à la fois au montant de la dernière solde d'activité et au maximum de 6.000 francs autorisé par la loi du 31 dé-cembre 1897.

La Cour demande au ministre l'avis de son département au sujet de cette pratique paraissant contraire à l'esprit des lois des 26 décembre 1890 sur les pensions civiles, 13 mars 1875, 29 décembre 1882, 19 juillet 1884, et 25 juillet 1893 et de la décision du 25 juillet 1892.

1902

MINISTÈRE DES FINANCES

9 juillet. — Cumul par M. T... d'une pension de retraite et d'un traitement civil au delà du maximum de 6.000 francs et de la dernière solde d'activité. La décision présidentielle du 25 juillet 1892, relative au cumul, ne saurait faire échec à l'application des lois des 26 décembre 1890 et 31 décembre 1897. Lorsque le poste occupé est civil, le paiement de la pension doit être suspendu dans la mesure nécessaire pour que le total des allocations n'excède pas les limites fixées. (Rappel d'une lettre du ministre de la Guerre du 19 juillet 1901.)

9 juillet. — Cumul par M. B... d. l. G..., ingénieur hy-
Bodin

drographe en chef, d'une pension militaire de la Marine de 8.000 francs et d'un traitement de 5.000 francs, en qualité de membre du bureau des longitudes. Les certificats de vie mentionnaient que ce pensionnaire ne recevait ni traitement ni indemnité sur les fonds de l'Etat. Infraction aux dispositions des lois des 26 décembre 1890 et 31 décembre 1897.

La Cour prie le ministre de lui faire connaître si le pensionnaire se trouvait dans l'un des cas d'exception prévus par l'article 31 de la loi du 26 décembre 1890 ou de prendre, dans le cas contraire, les mesures de régularisation nécessaires.

9 juillet. — Cumul par M. E... de sa pension de retraite de 2.250 francs par an en qualité de rédacteur à la direction des eaux et forêts et d'un traitement de 4.500 francs égal à son ancien traitement touché en qualité de commis auxiliaire dans le même service, fonctions auxquelles il a été nommé à dater du jour même de sa mise à la retraite.

Les certificats de vie ne mentionnaient pas que le pensionnaire jouissait d'un traitement à ce titre et le certificat du directeur du secrétariat et de la comptabilité, constatant la cessation de paiement du premier traitement d'activité, omettait de dire que ce fonctionnaire continuait à toucher l'équivalent de son traitement.

La Cour demande au ministre d'assurer le recouvrement du montant des arrérages indûment payés sur ladite pension.

1903

MINISTÈRE DES FINANCES

13 mai. — Cumul par MM. T... et N..., commis à la direction des eaux et forêts au ministère de l'Agriculture, maintenus momentanément en activité après liquidation de leur pension de retraite, d'indemnités annuelles égales au montant de leur ancien traitement avec les arrérages de leur pension. Infraction aux dispositions du décret du 21 mars 1897.

Réponse du 27 avril 1904 : Par décision du 18 avril 1904 MM. T... et N... ont été respectivement constitués débiteurs envers le Trésor des sommes de 818 fr. 50 et 937 fr. 50 représentant le montant des arrérages qu'ils ont indûment perçus.

**MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES
BEAUX-ARTS**

13 mai. — Cumul du traitement civil de M. R..., capitaine d'artillerie de Marine, nommé chargé de cours à l'École des langues orientales vivantes, avec sa solde de capitaine en activité. Infraction aux dispositions de l'article 28 de l'ordonnance du 25 décembre 1837.

Réponse du 1^{er} août 1903 : le ministre estime que le cumul de traitement de M. R... avec sa solde de capitaine en activité est régulier, l'article 28 de l'ordonnance du 25 décembre 1837 se trouvant, à son avis, implicitement abrogé par la loi du 28 juillet 1852.

1905

MINISTÈRE DES FINANCES

6 juillet. — Fausses déclarations portées sur un certificat de vie qui ont permis à M^{me} M... de cumuler au delà de la limite de 1.500 francs son traitement comme institutrice publique et sa pension de veuve d'instituteur.

La Cour demande au ministre pourquoi la radiation de la pension n'a pas été prononcée conformément aux dispositions de la loi du 15 mai 1818. (Trésorier-payeur général de la Haute-Garonne.)

Réponse du 14 novembre 1905 : Le ministre estime que la radiation de la pension constituerait une pénalité excessive, car l'intention frauduleuse de M^{me} M... ne paraît pas établie d'une manière irréfutable.

Par ailleurs, le débet imputé à M^{me} M..., déjà atténué dans une large mesure, sera recouvré intégralement par des prélèvements sur les arrérages de ses pensions.

MINISTÈRES DES FINANCES ET DE LA GUERRE

20 juin — Cumul d'une pension militaire et d'un traitement civil jusqu'à concurrence d'une somme supérieure ou maximum de 6.000 francs. — Infraction aux dispositions de la loi du 26 décembre 1890 et du 31 décembre 1897. (Caissier-payeur central.)

MINISTÈRE DES COLONIES

27 juin. — Cumul par M. de L. ... ministre de la Marine de son traitement en cette qualité avec une indemnité de 9.000 francs allouée en qualité de délégué de l'Annam et du Tonkin au Conseil supérieur des colonies. (Protectorat du Tonkin.) Rappel du référé du 30 mars 1904.

Réponse du 25 octobre 1905 : Le ministre estime que la question de cumul ne pourrait se poser que si les membres élus au Conseil supérieur des colonies étaient considérés comme des fonctionnaires. Mais cette qualité ne leur appartient à aucun titre, et les émoluments qui leur sont payés par les budgets locaux, ayant incontestablement le caractère d'indemnité, peuvent être cumulés par eux avec des traitements de l'Etat.

Vu :
Le Doyen,
LYON-CAEN

Vu :
Le président de la thèse,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

TABLE CHRONOLOGIQUE

DES

LOIS, DÉCRETS ORDONNANCES, ARRÊTÉS, etc.

Pages	An XI		
1790	15 <i>germinal</i> . — Loi.	22 <i>mai</i> . — Ordon-	1828
3 <i>août</i> . — Loi. 73, 93,	93.	nance. 118.	5 <i>août</i> . — Avis C.
195.	8 <i>floréal</i> . — Loi.	1817	d'Etat. 137.
22 » — Loi. 97.	122.	25 <i>mars</i> . — Loi,	» — Décis.
1791	15 » — Ar-	<i>passim</i> .	min. Fin. 137.
13 <i>mai</i> . — Loi. 148,	rété. 93.	20 <i>juin</i> . — Ordon-	1830
208.	An XII	nance. 122, 214.	30 <i>août</i> . — Loi. 114.
An II	8 <i>fructidor</i> . — Dé-	1818	1831
7 <i>floréal</i> . — Décret.	cret. 72.	14 <i>mai</i> . — Loi. 118.	22 <i>mars</i> . — Loi. 135.
34.	1807	15 » — Loi. 54,	11 <i>avr</i> . — Loi. 74, 122
8 » — L. 145.	16 <i>sept</i> . — Loi, <i>pas-</i>	80 et <i>passim</i> .	et s.
15 » — Arrêté.	<i>sim</i> .	1819	18 » — Loi. 124 et
96.	1808	14 <i>juil</i> . — Loi. 118.	suiv.
An III	2 <i>févr</i> . — Décret.	24 <i>sept</i> . — Avis C.	14 <i>oct</i> . — Arr. Cons.
24 <i>vendémiaire</i> . —	124.	d'Etat. 101.	d'Etat. 117.
Décret. 306.	1810	1821	1833
28 <i>pluviôse</i> . — Loi.	20 <i>avr</i> . — Loi. 306.	26 <i>juil</i> . — Ordon-	21 <i>avr</i> . — Loi. 114.
257.	1811	nance. 117.	24 » — Loi. 232.
16 <i>fructidor</i> . — Dé-	1 ^{er} <i>janv</i> . — Instruc-	» — Loi. 117.	26 » — Loi. 114.
cret. 62.	tion générale. 268,	1822	1834
An VII	275.	14 <i>sept</i> . — Ordon-	17 <i>avr</i> . — Arr. C.
28 <i>fructidor</i> . — Loi.	1814	nance. 234.	d'Etat. 91, 109.
121, 208 et <i>pas-</i>	30 <i>mai</i> . — Traité.	1823	19 <i>mai</i> . — Loi. 191.
<i>sim</i> .	117.	19 <i>mars</i> . — Arr. C.	1835
An IX	1816	d'Etat. 284.	4 <i>sept</i> . — Loi. 114.
29 <i>frimaire</i> . — Ar-	1 ^{er} <i>janv</i> . — Ordon-	1825	29 <i>juin</i> . — Loi. 217.
rêté. 257.	nance. 34.	24 <i>fév</i> . — Ordon-	1836
An X	17 » — Loi. 241.	nance. 117.	23 <i>août</i> . — Arr. C.
8 <i>floréal</i> . — Arrêté.	28 <i>avr</i> . — Loi. 35 et	1826	d'Etat. 217.
254, 263.	s. 62, 72.	17 <i>mai</i> . — Arr. C.	1837
		d'Etat. 91, 109.	5 <i>août</i> . — Arr. C.
			d'Etat. 27.

25 <i>déc.</i> — Ordon- nance. 38, 123. » — Règle- ment. 69. 1838	1849	9 <i>nov.</i> — Décret. 81, 107, 217. 1854	14 <i>juin</i> — Arr. Cons. d'Etat. 98. 1863
31 <i>mai.</i> — Ordon- nance. 40, 215, 259. 1839	15 <i>mars.</i> — Loi. 44 et s. 19 <i>mai.</i> — Loi. 93. 6 <i>déc.</i> — Avis Cons. d'Etat. 101. 28 « — Arr. Cons. d'Etat. 65. 1851	4 <i>mars.</i> — Let. min. Fin. 102. 22 <i>juin.</i> — Loi. 198, 274. 2 <i>août.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 118. 12 » — Décret. 198, 274. 29 » — Décret. 139. 16 <i>nov.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 201. 30 <i>déc.</i> — Avis Cons. d'Etat. 96. 1855	27 <i>janv.</i> — Décision min. Fin. 101. 1864 28 <i>mai.</i> — Loi. 178. 1865 21 <i>nov.</i> — Décret. 274. 1866
6 <i>juin.</i> — Ordon- nance. 108. 1840	29 <i>mars.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 217. 28 <i>juin.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 217. 19 <i>oct.</i> — Décret. 39. 1852	22 <i>janv.</i> — Décret. 73. 29 <i>févr.</i> — Décret. 73. 9 <i>mars.</i> — Décret. 65, 68. 16 « — Décret. 73. 24 « — Décret. 117. 14 <i>juin.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 89. 29 « — Loi. 231 et s. 8 <i>juil.</i> — Loi, <i>pas- sim.</i> 31 « — Décret. 118. 1853	18 <i>juil.</i> — Loi. 178. 26 <i>déc.</i> — Règle- ment. <i>passim.</i> 1867 20 <i>nov.</i> — Décret. 125. 1868 1 ^{er} <i>févr.</i> — Loi. 136. 1869
4 <i>sept.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 263, 285. 30 <i>nov.</i> — Règle- ment. 32. 1841	26 <i>mai.</i> — Avis Cons. d'Etat. 152. « — Décision min. Fin. 153. 16 <i>juil.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 217. 1843	5 <i>avr.</i> — Let. min. Fin. 90. 16 <i>juil.</i> — Let. min. Fin. 102. 10 <i>sept.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 95. 30 <i>oct.</i> — Avis Cons. d'Etat. 92. 1857	3 <i>avr.</i> — Règlement. 32, 69, 75, 121. 4 <i>déc.</i> — Circ. [Dette inscrite.] 270, 276. 18 » — Décret. 257. 1870
17 <i>déc.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 217. 1842	22 <i>mai.</i> — Ordon- nance. 38. 1848	27 <i>août.</i> — Arr. C. d'Etat. 121, 134. 1858	7 <i>juin.</i> — Avis Cons. d'Etat. 68. 27 <i>juil.</i> — Loi. 43. 1871
7 <i>févr.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 263, 285. 13 <i>mars.</i> — Décret. 104 et s. 13 <i>juin.</i> — Décret. 104. 19 « — Décret. 104. 24 <i>juil.</i> — Décret. 114. 12 <i>août.</i> — Décret. 105. 12 <i>déc.</i> — Loi. 63. « — Décret. 64.	20 <i>avr.</i> — Cir. [Dette inscrite] 268. 9 <i>juin.</i> — Loi. 81, 124 et <i>passim.</i> 22 » — Avis Cons. d'Etat. 69. 7 <i>juil.</i> — Arr. Cons. d'Etat. 284. 28 » — Arr. Cons. d'Etat. 68. 1 ^{er} <i>oct.</i> — Lettre min. Fin. 90. 11 » — Avis Cons. d'Etat. 154.	27 <i>fév.</i> — Loi. 116. 16 <i>mai.</i> — Loi. 114. 21 <i>juin.</i> — Décret. 150. 1859 16 <i>avr.</i> — Loi. 114. 20 <i>juin.</i> — Instruc- tion générale. 274. 1861 26 <i>juin.</i> — Loi. 131. 1862 31 <i>mai.</i> — Décret, <i>passim.</i>	29 <i>janv.</i> — Décret. 44. 26 <i>mars.</i> — Loi. 115. 15 <i>sept.</i> — Loi. 114. 1872 16 <i>févr.</i> — Loi. 43 et s. 1 ^{er} <i>mars.</i> — Loi. 115. 30 » — Loi. 88.

- 11 *avr.* — Arr. Cons. d'Etat. 68 et s.
15 *nov.* — Arr. Cons. d'Etat. 135.
17 » — Loi. 161.
30 » — Loi. 57.
1873
24 *juil.* — Loi. 137, 224.
1^{er} *août.* — Loi. 209.
29 *déc.* — Loi. 89.
1874
10 *juil.* — Loi. 76, 137, 223.
18 » — Avis Cons. d'Etat. 196.
12 *déc.* — Décret. 132.
1875
13 *mars.* — Loi. 74, 119, 139, 142.
19 » — Loi. 76.
30 » — Loi. 137.
10 *avril.* — Arr. Cons. d'Etat. 88.
1^{er} *août.* — Loi. 51 et s.
8 *nov.* — Loi. 20, 43, 49, 52 et s. 97.
1879
1^{er} *août.* — Décision min. Fin. 102.
10 *nov.* — Arr. Cons. d'Etat. 264, 285.
1877
6 *janv.* — Arr. Cons. d'Etat. 53.
5 *avr.* — Décret, 37.
1^{er} *août.* — Arr. Cons. d'Etat. 92.
1878
7 *avr.* — Décret. 129, 132.
1^{er} *juin.* — Loi. 73, 119, 138.
17 » — Circ. [Comptabilité publique] 138.
22 » — Loi. 76, 151, 157, 178.
13 *déc.* — Arr. Cons. d'Etat. 125.
1879
14 *juil.* — Loi. 119.
5 *août.* — Loi. 128 et s.
7 » — Circ. min. Mar. 208, 211.
18 » — Loi. 157, 159, 178.
1880
20 *janv.* — Décret. 77.
31 » — Instruction. 268.
21 *mai.* — Décret. 128.
26 *juin.* — Loi. 129.
1881
7 *mars.* — Circ. min. Mar. 211.
11 *avr.* — Loi. 208.
23 *juil.* — Loi. 137 et s.
30 » — Loi. 114 et s.
18 *août.* — Loi. 110 et s.
30 » — Circ. min. Mar. 211.
26 *sept.* — Circ. min. Mar. 211.
21 *déc.* — Loi. 178.
29 » — Circ. min. Mar. 178, 211.
1882
25 *janv.* — Avis Cons. d'Etat. 170.
28 *févr.* — Avis Cons. d'Etat. 162.
4 *avr.* — Avis Cons. d'Etat. 137.
18 *mai.* — Décret. 222.
23 » — Avis Cons. d'Etat. 127.
10 *juin.* — Instruction. 268.
8 *juil.* — Loi. 179.
19 » — Avis Cons. d'Etat. 137.
5 *août.* — Décret. 257.
19 » — Décision min. Mar. 127.
25 *nov.* — Circ. (Comptabilité publique). 269, 275.
29 *déc.* — Loi. 143.
1883
8 *janv.* — Règlement. 77.
12 » — Arr. Cons. d'Etat. 151 et s., 180, 306.
24 » — Décret. 167.
14 *fév.* — Lettre min. Guerre. 151.
14 *mars.* — Décision présidentielle. 139.
1^{er} *juin.* — Arr. Cons. d'Etat. 101, 160 et s.
7 *août.* — Arr. Cons. d'Etat. 171.
8 » — Loi. 146, 152, 208.
23 » — Circ. min. Mar. 146.
27 *sept.* — Circ. min. Mar. 149.
23 *nov.* — Arr. Cons. d'Etat. 49.
29 *déc.* — Loi. 143.
1884
18 *janv.* — Arr. Cons. d'Etat. 127 et s.
28 » — Décision présidentielle. 124, 139.
11 *mars.* — Arrêté min. Mar. 192.
14 » — Arr. Cons. d'Etat. 163, 173.
2 *avril.* — Circ. min. Mar. 124.
15 » — Circ. min. Int. 178.
23 *mai.* — Arr. Cons. d'Etat. 134, 161.
14 *juin.* — Circ. [Dette inscrite.] 270.
19 *juil.* — Loi. 143.
13 *sept.* — Décision min. Fin. 173, 177.
9 *déc.* — Loi. 52 et s. 97.
19 » — Décision présidentielle 193.
19 » — Rapport min. Mar. 149.
1885
7 *févr.* — Circ. min. Trav. pub. 33.
3 *mars.* — Décret. 140, 143.
21 » — Loi. 51.
9 *juin.* — Avis Cons. d'Etat. 137.
8 *août.* — Arr. Cons. d'Etat. 76.
17 *nov.* — Décret. 148.
26 *déc.* — Décret. 51.

1886
 12 fév. — Lettre min. Fin. 199.
 12 avr. — Circ. min. Mar. 123 et s.
 7 août. — Arr. Cons. d'Etat. 160, 166.
 12 oct. — Circ. min. Int. 32.
1887
 14 janv. — Circ. [Comp. publique.] 139, 180.
 26 fév. — Loi. 51, 148, 152, 208.
 4 mars. — Circ. min. 180, 192.
 25 avr. — Circ. min. Mar. 149, 208.
 27 mai. — Arr. Cons. d'Etat. 168.
 2 juin. — Circ. [comp. publique.] 180, 192.
 9 nov. — Circ. min. Mar. 149.
 30 nov. — Décret. 148.
 26 déc. — Loi. 20, 58, 97.
1888
 24 fév. — Arr. Cour d'Etat. 261.
 18 avr. — Loi. 114.
 8 juin. — Arr. Cour des Comptes. 101.
 15 juin. — Arr. Cons. d'Etat. 218.
 17 juill. — Avis Cons. d'Etat. 151.
 20 déc. — Décision min. Fin. 114.
 21 » — Circ.

(Comptabilité publique) 114.
1889
 6 fév. — Circ. (Dette inscrite) 269.
 1^{er} mars. — Avis Cons. d'Etat. 208.
 18 » — Loi. 147, 155.
 12 avr. — Circ. min. Mar. 149.
 4 juin. — Avis Cons. d'Etat. 147, 208.
 30 juil. — Arrêté min. Guerre. 176.
 9 oct. — Lettre min. Mar. 209.
1890
 24 janv. — Arr. Cons. d'Etat. 125, 219.
 28 » — Décret. 308.
 31 » — Avis Cons. d'Etat. 242, 247.
 31 mars. — Lettre. [Dette inscrite] 102.
 2 mai. — Arr. Cons. d'Etat. 198.
 29 » — Décret. *passim*.
 16 juin. — Décision présidentielle 150.
 5 déc. — Arr. Cons. d'Etat. 218.
 11 » — Arr. Cour des Comptes. 151.
 26 » — Loi. 145 et s., 181, 306.
 27 » — Décret. 78, 140,

1891
 12 fév. — Circ. min. Mar. 189.
 16 avr. — Note min. Guerre. 189.
 16 mai. — Circ. (Comptabilité publique) 183.
 2 juin. — Circ. min. Mar. 189.
 6 » — Décision présidentielle. 78.
 16 » — Avis Cons. d'Etat. 221.
 10 déc. — Arr. Cour des Comptes. 245.
 26 » — Arr. Cons. d'Etat. 261.
1892
 26 janv. — Loi. 151.
 13 fév. — Circ. (Det. inscrite) 151.
 25 » — Arr. Cour des Comptes. 230, 243.
 10 mai. — Avis Cons. d'Etat. 191, 199, 306.
 21 » — Circ. (Comptabilité publique) 151.
 2 juin. — Arr. Cour des Comptes. 243.
 25 juil. — Décision présidentielle. 141 et s., 305.
 26 oct. — Avis Cons. d'Etat. 206.
 23 nov. — Avis Cons. d'Etat. 206.
1893
 1^{er} fév. — Circ. (Det. inscrite). 269.
 28 avr. — Loi. 113.

15 mai. — Décision min. Fin. 231.
 15 juil. — Loi. 120.
 25 » — Loi. 139 et s., 181, 191, 308.
 9 déc. — Décision présidentielle. 141.
 31 » — Avis Cons. d'Etat. 263.
1894
 31 juil. — Avis Cons. d'Etat. 244, 263.
 25 août. — Décision min. Fin. 231.
1895
 27 mai. — Circ. min. Mar. 191.
 14 août. — Circ. min. Mar. 191.
 19 déc. — Avis Cons. d'Etat. 244, 263.
1896
 13 fév. — Décision min. Fin. 248.
 11 mars. — Avis Cons. d'Etat. 207, 210.
 10 juin. — Loi. 72.
 12 août. — Décret. 172.
 24 sept. — Décret. 39.
1897
 21 mars. — Loi. 185.
 29 » — Loi. 97.
 9 avr. — Arr. Cons. d'Etat. 93.
 2 nov. — Arr. Cour des Comptes. 271.
 31 déc. — Loi. 186 et s., 307.
1898
 9 avr. — Loi. 201.
 13 avr. — Loi. 223.

2 nov. — Arr. Cour.
des Comptes. 267.
19 déc. — Décision
min. Fin. 273.

1899

10 janv. — Arr.
Courdes Comptes.
267.
24 mars. — Arr.
Cons. d'Etat. 123.
13 juill. — Arr. Cour
des Comptes. 266.

1901

28 janv. — Arr.
Courdes Comptes.
274 et s.
25 févr. — Loi. 37.
11 mars. — Arr.

Courdes Comptes.
274.

1902

4 févr. — Avis Cons.
d'Etat. 201.

4 mars. — Avis
Cons. d'Etat. 201.
11 » — Arr. Cour
des Comptes. 198,
271, 273.

28 mai. — Décret 149.
31 » — Arrêté min.
Fin. 222, 279.

11 juill. — Arr. Cons.
d'Etat. 189.

14 nov. Arr. Cons.
d'Etat. 94.

1903

31 mars. — Loi 22,
61.

30 nov. — Arr. Cour
des Comptes. 278.
18 déc. — Arr. Cons.
d'Etat. 286.

1904

3 mai. — Arr. Cour
des Comptes. 278.
1^{er} juil. — Arr. Cons.
d'Etat. 138, 222,
279.

15 nov. — Arr. Cour
des Comptes. 277.

18 » — Arr. Cons.
d'Etat. 202.

1905

10 févr. — Arr. Cons.
d'Etat. 193.

17 » — Arr. Cons.
d'Etat. 193.

21 mars. — Loi. 147.
9 déc. — Loi. 48, 92,
202.

1906

19 janv. — Décret.
203 et suiv.

23 » — Arr. Cour
des Comptes. 281.

1907

25 janv. — Arr. Cons.
d'Etat. 210.

22 mars. — Arr.
Cons. d'Etat. 147.

5 juil. — Arr. Cons.
d'Etat. 95.

12 juil. — Arr. Cons.
d'Etat. 281.

NOMS CITÉS

Alazard. 98.	Corneille. 95.	Krantz. 186.	Nivaggioni. 138, 222
Alquier-Bouffard. 229 et s.	Coulmy. 218.	Lacaille. 217.	et s.
Amy. 127 et s.	Coustès. 163.	Laffon de Ladebat. 89.	Ollier. 161.
Arrivière.	Datas. 170.	Langlois. 106.	Outrequin. 125.
Bansard. 147.	Delamarre. 284.	Largillier. 77.	Pépin. 267.
Bastard (de). 53.	Doublet. 94.	Larrey. 81.	Pérignon. 95.
Baudesson de Richebourg. 217.	Dubost. 60.	Lartilley. 123.	Place (de). 135.
Baux. 176.	Duffo. 263, 285.	Lecomte. 115.	Portets (de). 64.
Bavelier. 29, 91, 144.	Dupanloup (Mgr). 48.	Lefas. 261.	Raspail. 57.
Bernardy de Sigoyer (de). 115.	Duphénieux. 277.	Lepaissant. 210.	Renner. 121, 134.
Billet. 115.	Etrillard. 162.	Le Provost de Lannay. 60.	Rigaud. 109.
Biollay. 274.	Faure. 91.	Le Vavas seur de Précourt. 49, 165.	Robert (G.). 46.
Block. 110.	Faure (Maurice). 58.	Levylier. 244 et s.	Robin. 112.
Bou langer. 183, 188.	Favalelli. 273.	Liotard-Vogt. 266.	Romieu. 283, 290.
Bouvoust. 92.	Fays. 164.	Marcé (Victor). 21, 29, 291.	Roques de Filhol. 56.
Bozerian. 56.	Fichau. 274.	Naulde. 109.	Rupricht-Robert. 89.
Bravais. 67.	Freppel (Mgr). 48.	Nazure (G ^l). 46.	Sachot. 193.
Bresson. 162.	Gayant. 81.	Meinadiex (C ^l). 151, 184, 188.	Saisset (A ^{ral}). 46.
Bricogne. 263, 285.	Giorgetti. 173.	Mennequin. 92.	Sandeau. 89.
Canrobert. 72.	Godard-Dubuc. 118.	Merveilleux-Duvin gault. 47.	Sicre. 264, 285.
Carné (de). 185, 188.	Gomel. 161.	Milliès-Lacroix. 60.	Spinola. 217.
Casimir-Périer. 160.	Gouin. 66, 166, et s.	Mirman. 59.	Ténot. 134.
Chareton (G ^l). 46.	Gressot. (de) 116.	More de Quingery 217.	Thévenot de Saint-Blaise. 217.
Chaurand. 46.	Gromès. 201.	Morin. 68 et s.	Tillat. 163.
Chauseix. 229 et s.	Guérin. 95.	Naumille. 267, 274.	Tourneix. 218.
Chavassieu. 261.	Guerlet. 278.	Nicolini. 125, 219.	Toussaint. 163.
Chéné. 93.	Guibert. 284.	Nicolle. 282 et s.	Valabrègue. 168.
Chenon. 161.	Haubersard (d'). 201.		Vanleem. 168.
Christophle. 266.	Hauriou. 221.		Viette. 56.
Clauzel. 278.	Hérard. 198.		Vilfeu. 158.
Comyn. 166.	Heurtant. 189.		Villemain. 207.
	Jaubert. 81.		
	Jourde. 185.		

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Accidents du travail</i> (Pensions résultant d') :	
Peuvent être cumulées par les veuves avec des pen- sions civiles.....	201
<i>Adjointes indigènes en Algérie :</i>	
Cumul de leur traitement et d'un supplément de pen- sion.....	181
<i>Adjudants principaux de la marine retraités :</i>	
Echappent à la limite de cumul prescrite par la loi du 26 décembre 1890.....	191
<i>Administration pénitentiaire des colonies</i> (Com- mis de l') :	
Jouissent d'un traitement militaire.....	129
<i>Administrations centrales :</i>	
Leur tendance à conserver par un détour les fonc- tionnaires en activité, après la mise à la retraite..	83
<i>Agents départementaux et communaux d'Al- sace-Lorraine</i> (Pensions des) :	
Sont cumulables, sous condition, avec un traitement d'activité ou une autre pension.....	119

Agents diplomatiques :

Ne peuvent cumuler avec un autre traitement payé	
... par le Trésor leur traitement d'inactivité.....	38
... leur traitement de disponibilité.....	38

Agents préfectoraux :

Ne peuvent cumuler leur traitement d'inactivité avec	
un autre traitement payé par le Trésor.....	36

Allocations supplémentaires annuelles et viagères de la loi du 26 janvier 1892 :

Attribuées à des sous-officiers ou soldats retraités, se cumulent avec un traitement civil.....	151
Attribuées à des officiers retraités, ne se cumulent avec un traitement civil que jusqu'à concurrence du montant de la dernière solde d'activité.....	151

Amiraux :

Pouvaient cumuler leur traitement avec tout autre traitement civil ou militaire.....	72
--	----

Application des lois sur le cumul 213

Armée de mer (Voy. Amiraux) :

Soldes d'activité ou de non-activité : prohibition de cumuler avec un traitement de l'Etat ou des communes.	38
Exception en faveur des traitements de la Légion d'honneur	39
Pensions de l'armée de mer. (Voy. Pensions militaires).	

Armée de terre (Voy. Maréchaux) :

Soldes d'activité, de disponibilité ou de non-activité :	
prohibition de cumul... avec une pension militaire	123
... avec un traitement de l'Etat ou des communes...	38
Exception en faveur des traitements de la Légion	
d'honneur	39
Exception en faveur des militaires de la réserve et	
de l'armée territoriale, pendant les manœuvres en	
temps de paix	73, 138
Pensions de l'armée de terre (Voy. Pensions militai-	
res).	

Armées royales de l'Ouest et du Midi (Pensions
des militaires des) :

Ne sont pas soumises aux règles prohibitives du cu-	
mul	118

Arsenaux de la marine (Voy. Bibliothécaires,
Surveillants généraux) :

Les retraités de la marine surveillants des arsenaux cu-	
mulent leur pension et l'indemnité afférente à leurs	
fonctions	150

Auxiliaires :

Titre sous lequel on conserve parfois en activité cer-	
tains fonctionnaires, après leur mise à la retraite.	83
Cumul illégal qui en résulte	83

Auxiliaires des ministères (Employés) :

Ne remplissant pas un <i>emploi civil</i> , peuvent cumuler	
leur traitement avec un supplément de pension...	1

Bibliothécaires des arsenaux :

Leur traitement est cumulable avec une pension militaire..... 126

Bibliothèque du roi, aujourd'hui Bibliothèque nationale (Hommes de lettres attachés à la).

Voy. Hommes de lettres.

Blessés de février 1848 :

Cumul de la pension qui leur a été accordée avec tout traitement ou toute autre pension..... 114,197

Blessures ou infirmités (Pensions pour) :

Les officiers qui en jouissent ne sont pas soumis à la limite de cumul des pensions militaires avec un traitement civil..... 146

Bureaux de tabac. Voy. Débits.

Capitaines d'habillement :

Peuvent être maintenus en fonctions après leur admission à la retraite..... 140

Capitaines-trésoriers :

Peuvent être maintenus en fonctions après leur admission à la retraite..... 140

Certificat de vie :

Le pensionnaire doit y déclarer qu'il ne jouit d'aucun traitement ni d'aucune autre pension..... 82

Nouveau modèle pour les pensions militaires..... 183

Chambre des députés (Employés de la) :

Cumul de leur traitement et d'une pension civile.... 102

Chef de bureau retraité :

Cas d'un chef de bureau retraité recevant sous le
nom d'indemnité un véritable traitement d'activité
illégalement cumulé avec la pension de retraite... 86

Chef de division retraité :

Cas d'un chef de division d'une administration cen-
trale retraité recevant une indemnité permanente
illégalement cumulée avec la pension de retraite.. 85

*Chefs de service des administrations départe-
mentales :*

Doivent donner avis au préfet des nominations à des
emplois départementaux d'anciens militaires ou de
veuves d'anciens militaires retraités avant 1879... 178

Collèges communaux (Professeurs des) :

Leur traitement, payé par l'Etat, est soumis aux rè-
gles prohibitives du cumul..... 112

Collège de France (Professeurs au) :

Elus sénateurs ou députés, ils ne subissent la réduc-
tion légale que sur la partie de leur traitement qui
excède la rémunération du suppléant ou rempla-
çant..... 51

Colonies (Voy. Administration pénitentiaire) :

Les traitements payés sur leurs fonds particuliers sont cumulables avec... un traitement versé par le Trésor.....	36
... une pension civile	112
... une pension militaire.....	188
Les pensions du budget local suivent les règles éta- blies par leur texte organique.....	112
En principe, leur cumul n'est prohibé qu'avec des traitements ou d'autres pensions payées sur le bud- get local de la même colonie.....	112

*Commissaires du Gouvernement près les tribu-
naux militaires :*

Cumul de leur indemnité judiciaire et d'une pension militaire.....	139
---	-----

*Commissaires rapporteurs d'un tribunal mari-
time :*

Cumul de leurs émoluments et d'une pension mili- taire.....	150
--	-----

Compléments de pension :

Ne sont pas soumis aux prohibitions de cumul qui frappent les suppléments de pension.....	161
Ne peuvent se cumuler avec un supplément de pen- sion.....	161

Concierges des tribunaux :

Remplissant un <i>emploi civil</i> , ne peuvent en cumuler émoluments avec un supplément de pension.....	166
---	-----

Conseil d'Etat :

Arrêts relatifs aux règles du cumul, *passim*. Sa compétence dans l'application des lois sur le cumul. 289

Conseils :

Titre sous lequel on conserve parfois en activité certains fonctionnaires, après leur mise à la retraite.. 83
Cumul illégal qui en résulte..... 83

Conservateur adjoint à la Bibliothèque Mazarine :

Jugé que ce fonctionnaire peut cumuler son traitement avec une indemnité temporaire accordée en vertu de la loi du 30 mars 1872..... 89

Contributions indirectes (Receveurs buralistes des) :

Cumul de leurs remises et d'une pension civile..... 101

Coup d'Etat du 2 décembre 1851 :

Pensions accordées à titre d'indemnité aux victimes du coup d'Etat. Voyez Indemnité.

Une même personne peut cumuler sans limite deux pensions de victimes du coup d'Etat qu'elle possède l'une à titre personnel, l'autre par réversion..... 199

Cour des comptes :

Réclamations de la Cour pour infractions aux règles prohibitives du cumul..... 83, 172

Compétence de la Cour dans l'application des lois sur le cumul.....	288
Référés de la Cour signalant des cas de cumul pro- hibé.....	301

Cumuls prohibés, leur sanction :

Radiation de la liste des pensionnaires.....	216
Obligation de reversement des sommes indûment perçues.....	214

Débts de tabac :

Cumul de leur produit avec une pension accordée à titre d'indemnité.....	116
Prohibition du cumul de leur produit avec un supplé- ment de pension.....	157
Même prohibition pour les débits d'Algérie.....	171

Déchéance de la qualité de pensionnaire :

Elle est prescrite par la loi en cas de cumul prohibé.	215
--	-----

Déclaration de cumul :

Tout fonctionnaire ou employé jouissant de plusieurs traitements, à la charge de différents services, doit le déclarer à l'ordonnateur.....	33
---	----

Demi-soldes :

Sont cumulables... avec un traitement civil.....	147
... avec une pension civile ou militaire.....	209
Les veuves de demi-soldiers ne peuvent recevoir plus d'une pension.....	209

Départementale (Pension) :

Son cumul n'est prohibé qu'avec un traitement ou
une autre pension payés sur les fonds du même
département..... 112

Départementaux (Traitements) :

Ne sont pas soumis aux règles prohibitives du cumul 36,112

Députés :

Cumul limité de leur indemnité et d'un traitement
civil ou militaire..... 43
Règle spéciale de réduction..... 45
Exceptions : cumul illimité de leur indemnité avec
une pension civile ou militaire..... 48,101
... avec un traitement d'officier général du cadre de
réserve..... 48
... avec une solde ou une pension d'officier en réforme. 48
... avec leur traitement à la Légion d'honneur..... 48
... avec la rente viagère de la médaille militaire..... 48
... avec une pension concédée à titre d'indemnité... 48
... avec un supplément de pension..... 170
Réduction de l'indemnité des députés professeurs qui
sont suppléés ou remplacés..... 51
Les fonctionnaires élus députés ont leur pension
liquidée..... 96
Leur mandat expiré, ils sont remis en activité suivant
les règles générales..... 97

Directeur honoraire d'une administration centrale :

Cas d'un directeur honoraire cumulant illégalement sa pension avec un traitement d'activité déguisé.. 86

Donataires dépossédés (Pensions des) :

Sont affranchies des règles prohibitives du cumul... 117

Dotations du Mont-de-Milan :

Sont cumulables avec la solde d'activité, de disponibilité ou de non-activité de l'armée de terre..... 76

Douanes (Receveurs ruralistes des) :

Cumul de leur rétribution avec une pension civile... 101

Ecclésiastiques, avant la loi du 9 décembre 1905 :

Elus députés, les ecclésiastiques subissaient la réduction légale 48

Les pensions des vicaires généraux, chanoines et curés de canton septuagénaires pouvaient se cumuler jusqu'à 2.500 francs avec un traitement d'activité..... 99

Ecclésiastiques, depuis la loi de 1905 :

Ne peuvent cumuler une pension prévue par la loi de 1905 avec tout traitement ou toute autre pension de l'Etat, des départements ou des communes. 203

Peuvent cumuler plusieurs pensions dérivées de fonctions rémunérées à la fois par l'Etat et par un département ou une commune..... 204

Ecoles militaires (Officiers retraités employés des) :

Leur pension militaire est complétée à la solde d'activité de l'emploi qu'ils occupent..... 140

Empire (Grands fonctionnaires de l') :

Leur pension ne peut se cumuler avec un traitement..... 90
... ni avec une autre pension..... 195

Emplois civils rétribués par l'Etat, les départements ou les communes :

Se reconnaissent à leur permanence et à ce que des crédits spéciaux leur sont affectés..... 163

Leurs traitements sont incompatibles avec la jouissance d'un supplément de pension..... 157

Employés des magasins centraux de l'Etat :

Ne remplissant pas un emploi civil, peuvent cumuler leur traitement avec un supplément de pension... 163

Employés temporaires :

Leur traitement est cumulable avec une pension.... 101

Entrepositaires :

Cumul des produits de leur emploi avec une pension concédée à titre d'indemnité..... 116

Etablissements de bienfaisance (Employés et fonctionnaires des) :

Cumul de leur traitement et d'un supplément de pension..... 170

Facultés (professeurs de) :

Elus députés, ils ne subissent la réduction-légale que sur la partie de leur traitement qui excède la rémunération de leur suppléant ou remplaçant... 51

Fonctionnaires réformés en 1871 et 1872 pour cause de suppression d'emploi ou de réorganisation :

L'indemnité temporaire qui leur est attribuée est incompatible avec un traitement de l'Etat..... 88

Exception en faveur des hommes de lettres..... 88

Frais de service :

Jugé qu'un intendant général faisant fonctions de directeur d'un service d'intendance peut cumuler les indemnités pour frais de service affectées à ces deux fonctions..... 76

Décidé que les officiers qui remplissent plusieurs fonctions dans le même corps de troupe peuvent cumuler plusieurs indemnités pour frais de service..... 77

Garçons de laboratoire :

Leur salaire, étant affranchi des retenues, peut être cumulé avec une pension civile..... 101

Gardes-consignes :

Leur indemnité est cumulable avec une pension de retraite..... 150

Gardes-maritimes (Voy. syndics des gens de mer).

Gardiens de batteries auxiliaires :

Sont des employés civils.....	151
Cumul de leur traitement avec une pension militaire.....	151

Gratifications renouvelables :

Ne peuvent se cumuler avec un traitement militaire d'activité.....	123
--	-----

Greffiers d'un conseil de guerre ou d'un conseil de revision :

Cumul de leur allocation avec une pension militaire..	150
---	-----

Greffiers des Cours, tribunaux et justices de paix :

Cumul de leur indemnité et d'une pension.....	101
---	-----

Hommes de lettres, académiciens, professeurs, savants et artistes :

Cumul de traitements jusqu'à 20.000 francs exceptionnellement autorisé en leur faveur.....	65
Cette exception, limitée d'abord aux fonctionnaires de l'Instruction publique, s'étend aujourd'hui à tous les départements.....	65
Elle s'applique aux indemnités temporaires de la loi du 30 mars 1872.....	88
Ils restent soumis aux règles générales de non-cumul des pensions.....	90
Calcul spécial de leur traitement moyen.....	196
Ceux d'entre eux qui sont attachés à l'Instruction publique peuvent cumuler leur pension avec un trai-	

tement d'activité jusqu'à 2.000 francs, avec maximum de 6.000 francs au total.....	98
<i>Hospices (Employés et fonctionnaires des) :</i>	
Cumul de leur traitement et d'un supplément de pension.....	179
<i>Incompatibilités :</i>	
Sont en dehors de notre étude.....	10
<i>Indemnité (Pensions accordées à titre d') :</i>	
Sont affranchies des règles prohibitives du cumul.	114-197
<i>Indemnités :</i>	
Rémunérations permanentes données sous ce nom à des fonctionnaires retraités illégalement maintenus en activité ; cumul prohibé qui en résulte.....	84
<i>Indemnités temporaires. (Voy. Fonctionnaires réformés en 1871 et 1872 pour cause de suppression d'emploi ou de réorganisation) :</i>	
<i>Inscription maritime (Préposés de l') :</i>	
Cumul de leur indemnité avec une pension militaire.	193
<i>Inspecteur des forêts retraité :</i>	
Cas d'un inspecteur des forêts retraité recevant, à titre de <i>conseil</i> , un traitement d'activité déguisé illégalement cumulé avec la pension.....	86
<i>Inspecteurs des pêches :</i>	
Cumul de leur indemnité avec une pension militaire.	150
<i>Instituteurs :</i>	
Leur traitement est soumis aux prohibitions de cumul.	112

Instructeurs des bataillons scolaires :

Remplissant un emploi civil, ne peuvent en cumuler
les émoluments avec un supplément de pension. 168

Invalides de la Marine (Pensions sur la Caisse 39
des). (Voy. Demi-soldes.) 48

Légion d'honneur (Traitements de la) : 72
Sont affranchis des règles prohibitives du cumul. 76

Liste civile (Pensions des employés de la) : . . 117
Sont cumulables avec d'autres pensions ou indemni- 197
tés. 118
Sont incompatibles avec un traitement d'activité. . . 118

Loi de sûreté générale (Victimes de la) :

Leurs pensions sont affranchies des règles prohibiti-
ves du cumul. 116

Maires :

Doivent donner avis au préfet des nominations à des
emplois communaux d'anciens militaires ou de
veuves d'anciens militaires retraités avant 1879. . 178

Maréchaux :

Pouvaient cumuler le traitement attaché à leur digni-
tée avec tout autre traitement civil ou militaire. . . 72

Médaille militaire :

La rente viagère qui y est attachée est affranchie des
règles prohibitives du cumul. 48-73-76-117

Mesures de service prises pour faciliter l'application des lois sur le cumul. 32-81-177-183-189-221

Ministre des Finances (Voy. passim) :

Sa compétence dans l'application des lois sur le cumul..... 289

En cas de cumul prohibé, il a seul qualité pour prononcer la déchéance prescrite par la loi..... 216

Municipales (Pensions) :

Suivent les règles établies par leur texte organique. 112

Leur cumul n'est prohibé qu'avec un traitement ou une autre pension payés par la *même* commune... 112

Municipaux (Traitements) :

Ne sont pas soumis aux règles prohibitives du cumul. 103

Non-Officiers :

Cumul de leur pension de retraite et d'un traitement civil..... 146

Octroi :

Préposés en chef : leur traitement est soumis aux prohibitions du cumul..... 112

Préposés aux escortes de l'octroi de Paris : ils ne peuvent cumuler leur traitement et un supplément de pension..... 164

Officiers généraux du cadre de réserve :

Cumul de leur traitement avec l'indemnité législative. 48

Officiers en réforme :

Le traitement de réforme peut se cumuler sans limites avec un traitement d'activité..... 190

La pension de réforme est soumise à la limite établie par la loi de 1890.....	191
<i>Offrandes nationales (Caisse des) :</i>	
Les <i>compléments</i> de pension payés par cette caisse ne sont pas soumis aux prohibitions qui frappent les <i>suppléments</i> de pension.....	161
<i>Ordonnateurs :</i>	
Doivent fournir aux comptables du Trésor et à la Cour des comptes les moyens de contrôler l'appli- cation des règles de cumul.....	31
<i>Orphelins :</i>	
Les secours donnés par la loi de 1853 et transformés en pensions temporaires en 1893 peuvent se cumu- ler avec un traitement.....	113
<i>Orphelins militaires :</i>	
Cumul de leur pension avec un traitement civil.....	153
Cumul de leur pension avec une solde militaire d'ac- tivité.....	137
<i>Ouvriers des magasins et docks de la Guerre :</i>	
Ne remplissant pas un emploi civil, peuvent cumuler leur salaire avec un supplément de pension.....	163
<i>Pensions civiles; leur cumul avec des traitements d'activité :</i>	
Règle générale : incompatibilité.....	79
Cas d'interdiction absolue : remise en activité dans le même service.....	83
Cas de cumul limité : remise en activité dans un ser-	

vice différent(cumul autorisé jusqu'à 1.500 francs).	90
Cumul possible sans limites avec les traitements non payés par le Trésor.....	91
Hommes de lettres ; exception,cumul limité autorisé.	98
Ces règles étaient applicables aux pensions liquidées antérieurement à la loi du 9 juin 1853 qui les a établies.....	95
Cas où le cumul est pleinement autorisé.....	100

Pensions civiles ; cumul de plusieurs pensions civiles :

Autorisé, sous conditions, dans la limite de 6.000 fr.	195
Même limite pour les veuves jouissant de diverses pensions du chef de plusieurs maris.....	198
Pensions exemptées de la limite.....	198

Pensions militaires :

Sont celles réglées par les lois des 11 et 18 avril 1831.	124
Sont cumulables avec l'indemnité législative.....	48

Pensions militaires ; leur cumul avec un traitement civil :

Autorisation pour les... non-officiers.....	146
... officiers et assimilés retraités pour blessures ou infirmités.....,.....	145
... veuves et orphelins de militaires.....	152
Autorisation limitée pour les officiers et assimilés : ils ne peuvent effectuer ce cumul que dans la limite du montant de leur dernière solde d'activité.....	182

Prohibition :... Cas de services civils admis comme complément du droit à pension.....	153
... Suppléments de pensions accordés par la loi du 18 août 1881.....	156
... Exceptions à ce dernier cas.....	178
<i>Pensions militaires ; leur cumul avec un traite- ment militaire d'activité :</i>	
Règle générale : prohibition.....	121
Cas exceptionnels où ce cumul est possible.....	137
<i>Pensions militaires ; cumul de plusieurs pensions militaires :</i>	
Possible jusqu'à 6.000 francs.....	206
Interdit aux veuves d'officiers de marine, marins et assimilés.....	207
Cas exceptionnel de cumul illimité.....	208
<i>Pensions militaires (Cumul de pensions civiles et de) :</i>	
Autorisé dans la limite de 6.000 francs.....	195-206
<i>Percepteurs :</i>	
Cumul du produit de leur emploi avec une pension accordée à titre d'indemnité	116
<i>Ponts et Chaussées (Personnel auxiliaire attaché aux grands travaux des) :</i>	
Cumul de ses traitements et des pensions civiles....	101
<i>Porteurs de contraintes :</i>	
Cumul de leur indemnité avec une pension civile...	102

Portier-consigne (Traitement de) :

A le caractère militaire..... 125

Préfectures (Employés des) :

Cumul de leur traitement et d'une pension civile.... 102

Préfets. (Voy. Agents préfectoraux.)

Prisons militaires (Employés des) :

Cumul de leur traitement et d'une pension militaire 139

Radiation de la liste des pensionnaires :

Elle est prescrite par la loi en cas de cumul prohibé.. 216

Rapporteurs près les tribunaux militaires :

Cumul de leur indemnité judiciaire et d'une pension
militaire..... 139

Receveurs buralistes (Voy. Contributions indirectes, Douanes) :

Cumul du produit de leur emploi avec une pension
concédée à titre d'indemnité..... 116

Récompense nationale (Pensions accordées à titre de) :

Sont cumulables avec la solde d'activité, de disponibilité ou de non-activité..... 76

Et, en général, sont affranchies des règles prohibitives
du cumul..... 114-197

Recrutement (Service du) :

Cumul en faveur des officiers retraités qui y sont
attachés 139

Cumul du supplément de pension avec l'indemnité
attachés à ce service..... 180

Exemption de la limite de cumul établie par la loi de 1890 en faveur des officiers attachés à ce service..	191
<i>Réduction des traitements en cas de cumul. (Voy. Traitements.)</i>	
<i>Référés de la Cour des comptes signalant des cumuls prohibés.....</i>	301
<i>Réforme (Pensions et traitements de) :</i>	
La solde et le traitement de réforme sont cumulables avec l'indemnité législative.....	48
La solde de réforme est cumulable sans limites avec un traitement d'activité.....	190
La pension de réforme des officiers est soumise à la limite de cumul établie par la loi de 1890.....	191
<i>Remise en activité :</i>	
... dans le même service : suspension de la pension.	83
... dans un service différent : cumul de la pension et du traitement autorisé jusqu'à 1.500 francs.....	90
Le ministre compétent donne avis de la remise en activité au ministre des Finances.....	82
<i>Réserve (Militaires de la) :</i>	
Cumul de la solde et des prestations de manœuvres... avec un traitement.....	73
... avec une pension civile ou militaire.....	119, 138
<i>Réserve (Officiers généraux du cadre de). (Voy. Officiers généraux.)</i>	
<i>Rétributions affranchies de retenues :</i>	
Sont cumulables avec les pensions.....	101

*Reversement des sommes indûment perçues
en cas de cumul prohibé :*

Est obligatoire..... 214

Le Conseil d'Etat en exempte parfois..... 222

La Cour des comptes le laisse alors à la charge du
comptable 227

*Révolution de février 1848 (Indemnités accordées
aux blessés de la) :*

Sont cumulables... avec un traitement..... 114

... avec une autre pension..... 197

Salaires affranchis de retenues :

Sont cumulables avec les pensions..... 101

Sardes (Militaires) :

Cumul de suppléments de pension établi en leur
faveur..... 179

Secrétaire du Conseil supérieur du Commerce :

Indemnité donnée à ce titre à un directeur honoraire
et cumulée illégalement avec sa pension..... 86

Sénat (Employés du) :

Cumul de leur traitement et d'une pension civile.... 102

Sénateurs :

Jusqu'en 1903, cumul illimité de leur indemnité et
d'un traitement... .. 51

Depuis 1903, cumul limité suivant les règles appli-
quées aux députés..... 61

Fonctionnaires élus sénateurs... leur pension de
retraite est liquidée..... 97

... leur mandat expiré, ils sont remis en activité et suivent les règles de la loi de 1853 (art. 28).....	97
<i>Service différent :</i>	
On entend par là un département ministériel différent.....	90
<i>Sous-officiers commissionnés ou rengagés :</i>	
Cumul de leur pension proportionnelle et des émoluments afférents à leur emploi.....	137
<i>Sous-préfectures (Employés des) :</i>	
Cumul de leur traitement et d'une pension civile....	102
<i>Sous-préfets. Voy. Agents préfectoraux.</i>	
<i>Substituts près les tribunaux militaires :</i>	
Cumul de leur indemnité judiciaire et d'une pension militaire.....	139
<i>Subvention sur les fonds de la Guerre, de la Marine ou de la Légion d'honneur :</i>	
Cumul du supplément de pension établi en faveur des bénéficiaires de ces subventions.....	178
<i>Supplément de pension :</i>	
Est incompatible avec la jouissance d'un emploi civil ou d'un débit de tabac.....	156
Est cumulable avec une pension civile.....	207
<i>Surveillants des établissements pénitentiaires :</i>	
Leur traitement a un caractère militaire.....	125
<i>Surveillants généraux des arsenaux de la Marine :</i>	
Cumul de leur indemnité avec une pension militaire :	
... prohibé par le Conseil d'Etat.....	134

... autorisé par le ministre de la Marine.....	150
<i>Surveillants au Ministère des Finances :</i>	
Cumul de leur traitement avec un supplément de pension.....	180
<i>Surveillants des travaux de ports :</i>	
Ne remplissant pas un emploi civil, peuvent cumuler leur rémunération avec un supplément de pension.	163
<i>Syndics des gens de mer et Gardes maritimes :</i>	
L'indemnité qui leur est allouée est cumulable... avec une pension militaire.....	191
... avec un supplément de pension.....	180
<i>Territoriale (Militaires de l'armée) :</i>	
Cumul de la solde et des prestations de manœuvre :	
... avec un traitement.....	73
... avec une pension civile ou militaire.....	119-138
<i>Territoriale (Personnel administratif permanent de l'armée) :</i>	
La loi du 25 juillet 1893 a supprimé ce personnel....	139
<i>Titres de pension militaire :</i>	
Doivent porter le montant de la dernière solde d'acti- vité.....	189
<i>Traitements :</i>	
Interdiction du cumul de plusieurs traitements.....	34
Autorisation d'un cumul limité.....	35
Réduction en cas de cumul.....	41
Exceptions : cas où le cumul est autorisé.....	62

Traitements militaires (Voy. Armée de terre et
Armée de mer) :

Sont caractérisés par le droit éventuel qu'ils donnent
aux pensions militaires..... 124

Trésor public :

Les prohibitions de cumul n'ont été édictées que dans
son intérêt..... 36-103

Tribunaux (Voy. Greffiers des Cours et Con-
ciers).

Tribunaux militaires de l'armée de mer (Voy.
Commissaires rapporteurs et Greffiers d'un
conseil de guerre ou d'un conseil de revi-
sion).

Tribunaux militaires de l'armée de terre (Voy.
Commissaires du Gouvernement, Rappor-
teurs, Substituts) :

Veuves :

Jouissant d'une pension civile du chef de leur mari,
peuvent la cumuler avec un traitement personnel
jusqu'à 1.500 francs..... 91

Titulaires de différentes pensions du chef de plu-
sieurs maris ne peuvent les cumuler que jusqu'à
concurrence de 6.000 francs..... 198

Jouissant d'une ou de plusieurs pensions militaires,
peuvent les cumuler avec un traitement civil..... 153

Les veuves d'officiers de marine, marins ou assimilés
ne peuvent cumuler plusieurs pensions militaires. 207

La même interdiction frappe les veuves de demi-soldiers.....	208
Toutefois, une veuve peut cumuler une pension militaire et une pension dérivée de la demi-solde.....	210
Les veuves en secondes ou troisièmes noccs doivent joindre à leur demande de pension un certificat attestant qu'elles ne jouissent d'aucune pension ou qu'elles y renoncent.....	211
Les veuves remariées perdent la pension dont elles jouissaient du chef d'un premier mari victime du coup d'Etat.....	198
Les pensions des veuves de victimes de l'insurrection de Paris en 1871 sont affranchies des règles prohibitives du cumul.....	114
<i>Veuve professeur au Conservatoire national de musique :</i>	
Jugé qu'elle peut cumuler son traitement jusqu'à 1.500 francs avec une pension dont elle jouit du chef de son mari.....	93
<i>Veuve receveuse des postes :</i>	
Jugé qu'elle peut cumuler son traitement jusqu'à 1.500 francs avec une pension dont elle jouit du chef de son mari.....	92
<i>Voitures de place (Agents attachés au service des) :</i>	
Ne remplissant pas un emploi civil, peuvent cumuler leur salaire avec un supplément de pension.....	164

